ALGEMENE REKENKAMER ARUBA

Rapport inzake
Vergunningen

Deel 1: Paspoorten,
medische behandelingen in het buitenland
en vergunningen openbaar personenvervoer

Aruba, 22 maart 2005

Inhoudsopgave

Samenvatting

De Algemene Rekenkamer Aruba (Rekenkamer) heeft ter verbetering van de kwaliteit van het openbaar bestuur onderzoek verricht naar de vergunningstelsels 'Paspoorten', 'Toestemming medische behandeling buitenland' en 'Vergunningen openbaar personenvervoer'.
Het onderzoek is gericht op het inventariseren en evalueren van de waarborgen voor het rechtmatig en integer handelen bij de verlening van vergunningen alsmede bij het toezicht op de naleving van de aan vergunningen verbonden voorwaarden.

De bevindingen bij de onderzochte aspecten kunnen als volgt verkort worden weergegeven:

Aspect	Paspoorten	Medische behandeling buitenland	Openbaar personenvervoer
Wet- en regelgeving (hoofdstuk 2)			
- sluitend en consistent	+	-	-
- behandeltermijnen	+	+	+
- rechtsbescherming	+	+	-
- beschikbaar en bekend bij belanghebbenden	+	-	-
- hardheidsclausules	o	-	o
Interne voorschriften en richtlijnen (hoofdstuk 3)			
- helderheid interne voorschriften	+	-	-
- beschikbaar en bekend bij behandelend ambtenaren	+	-	o
- instructies voor ordelijk en controleerbaar kas- en voorraad beheer	o	nvt	o
- beschrijving interne controle	-	-	-
- voorschriften voor schendingen integriteitsregels en klachtenbehandeling	-	-	-
Personeelsbeleid (hoofdstuk 4)			
- toegespitst wervings- en selectiebeleid	-	-	+
- afleggen ambtseed en belofte	+	-	-
- aanwezigheid gedragscode	-	-	-
- aandacht voor bewustwording integriteit	o	-	o
Organisatie en informatisering (hoofdstuk 5)			
- kwaliteit taak- en functiebeschrijving	o	o	o
- inrichting functiescheidingen	o	-	o
- inrichting interne controle	o	-	o
- toepassing informatiseringsmiddelen	+	nvt	o
- inrichting werkoverleg	o	o	o
Proces vergunningverlening (hoofdstuk 6)			
- standaard aanvraagformulieren	+	o	+
- vastlegging handelingen	-	-	-
- controle basisgegevens	+	o	o
- uitvoering voorschriften	+	o	o
- interne controle	o	o	o
Vergunning (hoofdstuk 7)			
- document conform wetgeving	+	o	o
Handhaving en toezicht op naleving (hoofdstuk 8)			
- intrekkingen	-	-	+
- terugvordering	-	-	o
- interne voorschriften	-	-	o
- personeelsbeleid	+	-	-
- informatisering	-	-	-
- proces en product	-	-	-

Legenda:
+ = voldoende / volledig / helder
o = beperkt / onduidelijk
- = onvoldoende

De Rekenkamer beveelt onder meer aan:

- de consistentie van **wet- en regelgeving** te vergroten en te streven naar standaardisering van de behandeltermijnen;
- de interne **voorschriften en richtlijnen** voor de uitvoering van de wet te verbeteren, een gedragscode en regelingen voor de afhandeling van klachten te ontwikkelen;
- de ontwikkeling van het nieuwe kader voor **personeelsbeheer** met spoed af te ronden en de naleving van desbetreffende procedures te bewaken;
- de **organisatie en informatisering** te versterken door bij de vaststelling van taken en functies bijzondere aandacht te besteden aan functiescheidingen en de organisatie van de interne controle alsmede het overleg en de informatie-uitwisseling tussen diensten te stimuleren;
- het **proces** van vergunningverlening te verbeteren door consequente toetsing van de bij de aanvraag ingediende gegevens;
- zorg te dragen voor overeenstemming van de **producten** van de vergunningverlening (de documenten) met de wetgeving;
- een beleid voor **handhaving en toezicht** te formuleren waarin onder meer het toepassen van sancties een plaats krijgt.

In zijn reactie op het conceptrapport onderkende de minister van Toerisme en Transport de geconstateerde problemen bij het stelsel van de 'Vergunningen voor openbaar personenvervoer'. De minister zegde toe zich te zullen inspannen om waar nodig verbeteringen en / of veranderingen door te voeren.
De Rekenkamer mist in deze reactie concrete maatregelen.

Een reactie van het kabinet op de bevindingen en aanbevelingen bij het stelsel voor 'Paspoorten' en bij 'Toestemming medische zorg in het buitenland' bleef uit, ondanks dat de Rekenkamer hierop herhaaldelijk heeft aangedrongen. De Rekenkamer spreekt haar teleurstelling daarover uit. Zij heeft besloten niet langer te wachten en haar bevindingen en aanbevelingen zonder kabinetsstandpunt te publiceren. De publicatie over 'Paspoorten' en 'Toestemming medische benadering in het buitenland' is daardoor alleen gebaseerd op het onderzoek en de resultaten van het ambtelijke hoor en wederhoor.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het belang en de noodzaak van verbetering van de kwaliteit van het openbaar bestuur van Aruba worden al enige jaren onderkend. Dit blijkt onder meer uit het rapport 'Calidad' dat de werkgroep 'Deugdelijkheid van Bestuur' in oktober 1997 heeft uitgebracht en de aandacht die dit onderwerp sedertdien heeft gekregen.
De Algemene Rekenkamer van Aruba (Rekenkamer) wil door middel van de uitoefening van haar taak een bijdrage leveren aan de waarborging van kwaliteit van het bestuur. Zij heeft daartoe een overheidsbreed onderzoek ingesteld naar vergunningstelsels. Het onderzoek is gericht op het inventariseren en evalueren van de waarborgen voor het rechtmatig en integer handelen bij de verlening alsmede de handhaving van en het toezicht op vergunningen.

Naar aanleiding van het onderzoek naar vergunningstelsels worden twee deelrapporten uitgebracht. Het eerste omvat de bevindingen inzake de 'Verstrekking van paspoorten', de 'Toestemming medische behandeling buitenland' en de 'Vergunningen openbaar personenvervoer'. Het tweede rapport, uit te brengen in de loop van het jaar 2005, betreft het stelsel voor 'Verblijfsvergunningen'.
Voor een beschrijving van de in dit rapport gehanteerde begrippen vergunning, rechtmatigheid, zorgvuldigheid, integriteit, ontheffing, vrijstelling en toestemming wordt verwezen naar bijlage 1. Enige karakteristieken van de drie eerstgenoemde vergunningstelsels zijn aan te treffen in bijlage 2.

1.2 Doelstelling en probleemstelling

Het doel van het onderzoek is tweeledig. Het onderzoek is gericht op:

- het verschaffen van inzicht in de mate waarin de rechtmatigheid en de integriteit van de verlening alsmede de handhaving van en het toezicht op vergunningen worden bevorderd door de inrichting en toepassing van ondersteunende (rand)voorwaarden;
- het doen van aanbevelingen ter versterking van de rechtmatigheid en de integriteit van de verlening alsmede de handhaving van en het toezicht op vergunningen.

Het onderzoek is met deze doelstelling in hoge mate inventariserend van karakter. Het is dan ook uitdrukkelijk niet de bedoeling van de Rekenkamer om in dit onderzoek op basis van strikte normen een oordeel te geven over de kwaliteit van het overheidshandelen.

In aansluiting hierop is als probleemstelling geformuleerd:

- Welke maatregelen heeft de overheid op de onderzochte deelgebieden getroffen om het rechtmatig en integer handelen te bevorderen en leiden deze tot het gewenste resultaat?
- Welke verbeteringen zijn mogelijk?

De in het onderzoek gehanteerde normen zijn opgenomen in bijlage 3.

1.3 Object

Er zijn in totaal 60 stelsels. Hieruit heeft de Rekenkamer een keuze gemaakt. Daarbij zijn de volgende criteria gehanteerd:

- de omvang van het stelsel (financieel belang en aantallen beslissingen per jaar);
- het economisch-maatschappelijk belang van het stelsel;
- mogelijke risico's voor de staatsveiligheid en openbare orde bij onjuiste uitvoering van het stelsel;
- integriteitsrisico's bij de uitvoering van het stelsel;
- het belang van de regeling voor de volksgezondheid.

Daarnaast is rekening gehouden met de verdeling over de doelgroepen natuurlijke personen en bedrijven. De volgende stelsels zijn onderzocht:

Overzicht 1: Onderzochte vergunningstelsels

Stelsel	Betrokken ministerie(s)[1]
Paspoorten	Algemene Zaken
Medische behandeling buitenland	Volksgezondheid, Sociale Zaken, Cultuur en Sport
Vervoervergunningen	Vervoer en Communicatie
Vergunning voor verblijf en werk	Justitie en Publieke Werken – Onderwijs en Arbeid

In dit rapport komen de eerste drie stelsels aan de orde.

Bij dit onderzoek heeft de Rekenkamer aandacht geschonken aan een aantal specifieke aspecten van de vergunningstelsels én aan enige meer algemene activiteiten die de ministeries van Algemene Zaken en van Justitie overheidsbreed hebben ondernomen om tot een verbetering van het bestuur te komen. Het betreft algemene activiteiten op het gebied van wet- en regelgeving, personeelsbeleid en organisatie alsmede informatisering. Over die bevindingen zal in meer algemene zin ook in het tweede, afsluitende deel worden gerapporteerd.

1.4 Periode

Het onderzoek is gericht geweest op de periode 1999 - 2000. Bij de afronding van de onderzoeksactiviteiten per stelsel is nagegaan of, en zo ja welke, relevante ontwikkelingen met betrekking tot de maatregelen

---

1 Bij Landsverordening instelling ministeries 2001 zijn de zorggebieden van de ministers en daarmee de onder de ministeries ressorterende overheidsdiensten gewijzigd. De ministeries hebben andere benamingen gekregen.

ter waarborging van rechtmatigheid en integriteit hebben plaatsgevonden. In de maanden mei tot en met juli 2001, december 2002, januari 2003 en juni tot en met juli 2004 zijn op deze wijze de onderzoeksactiviteiten per stelsel afgesloten.

Bij de beoordeling van overheidsbrede activiteiten, zoals op het terrein van wet- en regelgeving, personeel, organisatie en informatisering is het onderzoek gericht geweest op hetgeen tot medio 2004 was gerealiseerd.

1.5 Indeling rapport

De bevindingen van de drie stelsels worden per onderzocht aspect schematisch weergegeven. Aan de orde komen de aspecten:

- Wet en regelgeving (hoofdstuk 2);
- Interne voorschriften en richtlijnen (hoofdstuk 3);
- Personeel (hoofdstuk 4);
- Organisatie en Informatisering (hoofdstuk 5);
- Proces vergunningsverlening (hoofdstuk 6);
- Vergunning (hoofdstuk 7).

In hoofdstuk 8 wordt aandacht besteed aan de handhaving ('Paspoort') van en het toezicht ('Medische behandelingen in het buitenland' en 'Vergunningen openbaar personenvervoer') op de vergunningstelsels. Daarin komen de hiervoor genoemde aspecten weer aan de orde. Elk hoofdstuk eindigt met een samenvattende beeldbeschrijving voorzien van enige korte aanbevelingen. In hoofdstuk 9 volgen enige aanbevelingen.

Het geheel wordt afgesloten met de reactie van de minister-president en het nawoord van de Rekenkamer.

2 Wet- en regelgeving

2.1 Sluitendheid en consistentie

In de ministeriële beschikking van de minister van Volksgezondheid, no. 1235/96 van 12 november 1996, is opgenomen: *"De Geneeskundige Commissie dient na te gaan op welke wijze de patiënt verzekerd is alsmede de eventuele terugvorderingsmogelijkheden aan te geven".*
De beschikking bevat echter geen bepalingen voor de wijze waarop en aan de hand van welke bewijsstukken dit moet worden nagegaan. De Rekenkamer heeft geen aanvullende regelgeving aangetroffen die een eenvormige uitvoering van de ministeriële beschikking garandeert. De wet- en regelgeving voor 'Toestemming medische behandeling buitenland' is nu niet volledig sluitend.

Bij de 'Vergunningen openbaar personenvervoer' is een aantal begrippen niet nader gedefinieerd in de bestaande wet- en regelgeving waardoor deze voor meerdere interpretaties vatbaar zijn. Zo is bijvoorbeeld niet duidelijk wat dient te worden verstaan onder een belangrijke herstelling waarna een verplichte keuring is voorgeschreven.
Verder valt het bij de Directie Openbaar Personen Vervoer (DOPV) op dat de Landsverordening personenvervoer de bevoegdheid tot het verlenen van exploitatievergunningen bij de verantwoordelijke minister belegt terwijl volgens het instellingsbesluit van de DOPV deze belast is met het verlenen van deze vergunningen. Echter de ministeriële beschikking, ten teken dat de vergunning wordt verleend, wordt ondertekend door de minister zelf. Alleen de af te geven vergunning op basis van de ministeriële beschikking wordt namens de minister getekend door de directeur van de DOPV. De tekst in het instellingsbesluit suggereert de mandatering van de bevoegdheid tot het verlenen van de 'Vergunningen openbaar personenvervoer' hetgeen niet het geval is.

De onvolledigheden en onduidelijkheden in de regelgeving van beide vergunningstelsels brengen risico's voor de rechtsgelijkheid en de rechtszekerheid met zich.

2.2 Beperking behandeltermijn aanvragen

De behandeltermijn voor de aanvragen voor paspoorten is in de Paspoortwet beperkt tot 1 maand.

Een aanvraag voor medische behandeling in het buitenland dient binnen 3 weken te worden afgehandeld, waarbij in spoedeisende gevallen zelfs binnen 24 uur een beslissing over de aanvraag moet worden genomen.

Een beslissing op een aanvraag om een vergunning voor het openbaar personenvervoer moet binnen 3 maanden door de verantwoordelijke minister zijn genomen en ter kennis van de aanvrager zijn gebracht.

De behandeltermijnen zijn in de regelgeving voldoende duidelijk aangegeven. De Rekenkamer vraagt zich echter af of een zekere mate van standaardisering van de behandeltermijnen de rechtszekerheid kan bevorderen. Zij beveelt een studie hiernaar aan.

2.3 Hardheidsclausules en voorwaardelijke vergunningen

Er komen hardheidsclausules voor in de leges- en boetebepalingen voor paspoortverstrekking en in de Landsverordening personenvervoer ingeval van bijzondere omstandigheden, ziekte en overlijden van de vergunninghouder.
Ten aanzien van de paspoortverstrekking heeft de ministerraad op 16 april 1992 een voorstel van het hoofd van het Bureau Burgerlijke Stand en Bevolkingsregister (BBSB) goedgekeurd. Dit voorstel hield in dat wordt afgezien van het in rekening brengen van het bijzonder recht ad Afl. 150 bij verlies van een paspoort indien aan de hand van het proces-verbaal van de politie blijkt dat bij ontvreemding of diefstal geweld is gebruikt of inbraaksporen werden aangetroffen. Indien geen geweld of inbraak kan worden aangetoond, wordt wel het bijzonder recht in rekening gebracht.

De Landsverordening personenvervoer kent enkele hardheidsclausules bijvoorbeeld:
- het verlenen van toestemming voor de inzet van een hulpchauffeur in geval van ziekte of andere bijzondere omstandigheden, waarvoor een doktersverklaring wordt vereist en;
- het overschrijven van de vergunning op naam van een lid van het gezin indien deze vergunning noodzakelijk is voor het levensonderhoud van het gezin waarvoor de vergunninghouder kostwinner of medekostwinner was.

Laatstgenoemde hardheidsclausule laat veel ruimte voor verschillende interpretaties van begrippen, zoals "lid van het gezin" en "noodzakelijk voor het onderhoud" open. Dit brengt risico's voor rechtsongelijkheid in de toepassing van hardheidsclausules met zich. Hardheidsclausules in regelgeving kunnen noodzakelijk zijn om uitzonderlijke situaties af te kunnen handelen zonder in strijd te komen met wettelijke voorschriften. Juist omdat het gaat om uitzonderingsituaties dient de toepassing van hardheidsclausules te worden beperkt. Hardheidsclausules dienen terughoudend te zijn geformuleerd qua reikwijdte.

2.4 Rechtsbescherming

Bij de paspoorten staat de rechtsgang via de rechter tot de beschikking van de burger die het niet eens is met een afwijzende beslissing omtrent een aangevraagd paspoort.

Tegen afwijzende beslissingen op een aanvraag voor medische behandeling in het buitenland staat beroep open bij een door de minister ingestelde Beroepscommissie, naast onder andere bezwaar- en beroepsmogelijkheden via de Landsverordening Administratieve Rechtspraak (LAR) en het Gerecht in Eerste Aanleg.

Voor een aanvrager van een vergunning openbaar personenvervoer staan bezwaar- en beroepsmogelijkheden via de LAR-procedures open. Voorts heeft de wetgever erin voorzien dat ook derden bezwaar kunnen aantekenen tegen een afgifte van een vergunning openbaar personenvervoer. Door middel van aanplakking op het correspondentie-adres van de Commissie Personenvervoer moet de aanvraag voor een vergunning openbaar personenvervoer worden aangekondigd.
Voor zover de Rekenkamer bekend, zijn de leden van de Commissie Personenvervoer nimmer benoemd. In de praktijk vindt dan ook geen aanplakking van de aanvragen voor een vergunning openbaar personenvervoer plaats. Hierdoor wordt het derden niet mogelijk gemaakt bezwaar aan te tekenen tegen afgifte van een vergunning.

2.5 Beschikbaarheid

Uit oogpunt van integriteit is het relevant dat potentiële belanghebbenden gelijke toegang kunnen hebben tot door de overheid te verstrekken (voor)rechten. Randvoorwaarde daarvoor is dat deze belanghebbenden alsmede alle bij de uitvoering betrokkenen beschikken over de informatie die van belang kan zijn voor het indienen en afhandelen van aanvragen voor een vergunning.

Bij de 'Vergunningen openbaar personenvervoer' ontbreekt in de huidige situatie voorlichting over lopende aanvragen aan derden-belanghebbenden.

Ten aanzien van de verlening van 'Toestemming medische behandeling buitenland' is vastgesteld dat niet duidelijk wordt gemaakt dat het Land de betaalde kosten beschouwt als voorschotten en de betaalde bedragen zal terugvorderen. Ook was het terugvorderingsbeleid nog niet geformuleerd. Door het ontbreken van duidelijke en op elkaar aansluitende regelgeving, beleid en uitvoering ontwikkelt het Land geen doelgerichte terugvorderingsacties.

2.6 Beeld wet- en regelgeving

Overzicht 2: Beeld wet- en regelgeving

Stelsel	Sluitendheid en consistentie	Behandeltermijnen	Hardheidsclausules	Rechtsbescherming	Beschikbaarheid
Paspoorten	Volledig	Helder	Beperkt	Voldoende	Voldoende
Toestemming medische behandeling buitenland	Onvolledig	Helder	Geen	Voldoende	Onvoldoende
Vergunning openbaar personenvervoer	Onvolledig	Helder	Onduidelijk	Onvoldoende	Onvoldoende

Uit het onderzoek komt met name bij de medische behandelingen in het buitenland en de vergunningen openbaar personenvervoer het beeld naar voren dat aanpassing of nadere invulling van de wettelijke regelgeving van groot belang is voor versterking van de integere en rechtmatige uitvoering.

3 Interne voorschriften en richtlijnen

3.1 Helderheid

De interne voorschriften dienen helder en actueel te zijn en schriftelijk te zijn vastgelegd.

De voorschriften voor de verstrekking van paspoorten zijn helder en zeer gedetailleerd in de wet- en regelgeving vastgelegd. Aanvullende interne uitvoeringsvoorschriften zijn daardoor bij het BBSB nauwelijks nodig. Desalniettemin stelt de Rekenkamer vast dat er geen voorschriften voor de vernietiging van ingenomen paspoorten zijn.

In het onderzoek naar de toestemming medische behandeling buitenland is gebleken dat heldere, voor maar één uitleg vatbare interne voorschriften vrijwel ontbreken. De feitelijke werkwijzen zijn veelal gebaseerd op mondelinge afspraken, eventueel aangevuld met informatie verkregen uit interne instructiedagen en overgedragen bij het inwerken van nieuwe personeelsleden.
De Geneeskundige Commissie was onder andere belast met de beoordeling van de medische indicaties, de medisch sociale indicaties en de financiële aspecten van de uitzending. Hoe deze indicaties en aspecten afzonderlijk en in relatie tot elkaar dienden te worden gewogen was niet in voorschriften uitgewerkt.

De interne instructies voor de beoordeling van de aanvraag voor een vergunning openbaar personenvervoer waren te beknopt beschreven. Zij gaven geen aanwijzingen voor de wijze waarop de beoordeling moet plaatsvinden, noch beschreven zij aan welke eisen bewijsstukken, die bij de aanvraag moeten worden gevoegd, moeten voldoen.

3.2 Beschikbaarheid

Het personeel dient te beschikken over en bekend te zijn met de interne voorschriften.

Bij de paspoortverstrekking heeft iedere medewerker de beschikking over een instructieboek en is opgeleid aan de hand daarvan.

De aanwijzingen van de minister van Volksgezondheid ten aanzien van de taken van het secretariaat van de Geneeskundige Commissie bleken niet bij dit secretariaat bekend en werden dan ook niet gebruikt.

Hoewel de voorschriften via interne cursussen zijn bekend gemaakt bleken niet alle hierbij betrokken personeelsleden van de DOPV voldoende bekend te zijn met alle wettelijke voorschriften en de in acht te nemen procedures.

3.3 Ordelijkheid en controleerbaarheid

Het kas- en voorraadbeheer dient ordelijk en controleerbaar te zijn.

Instructies voor de uitvoering van en interne controle op het kas- en voorraadbeheer - onder andere van belang bij uitgifte van paspoorten - bleken niet voor alle relevante activiteiten aanwezig. Met de invoering van het nieuwe paspoort in april 2001 beschikte het BBSB niet meer over een voorraad blanco paspoorten en zijn ook uitgebreide uitvoeringsinstructies voor de aanvraagbehandeling en paspoortuitgifte beschikbaar gekomen.

Bij de verlening van toestemming medische behandeling buitenland was kas- en voorraadbeheer niet aan de orde.

Voor de DOPV geldt dat de inning van de verschuldigde leges geschiedt door middel van zegels, die na betaling op de desbetreffende vergunning worden aangebracht. De betaling geschiedt echter in afwijking van de wettelijke voorschriften niet via de kas, maar door storting op een door de DOPV aangehouden bankrekening. De functie van de zegel als controlemiddel ten behoeve van het kasbeheer is daarmee komen te vervallen. Als echtheidskenmerk van de afgegeven vergunning kan de zegel uiteraard wel een functie vervullen.

3.4 Interne controle

Er dienen schriftelijk vastgelegde voorschriften te zijn voor de uitvoering van interne controle.
De Rekenkamer heeft bij de drie onderzochte stelsels bijna geen interne richtlijnen voor de interne controle aangetroffen.

De werkwijze voor de uitgifte van paspoorten is weliswaar in belangrijke mate beschreven in de wet- en regelgeving, de interne controle op de uitvoering van wet- en regelgeving is echter noch in de regelgeving, noch in de interne voorschriften beschreven. In de praktijk vond interne controle op de paspoortuitgifte wel plaats, maar strekte zij zich niet uit tot de feitelijk aangemaakte paspoorten. Daardoor werden paspoorten die niet binnen de wettelijk voorgeschreven termijn van 3 maanden waren afgehaald, niet vernietigd. De benoeming van de wettelijk voorgeschreven beveiligingsfunctionaris die moet toezien op de naleving van de wet- en regelgeving, is achterwege gebleven.

Bij ‘Toestemming medische behandeling buitenland' was in de richtlijnen alleen opgenomen dat de voorzitter van de Geneeskundige Commissie belast is met de interne controle op de algehele gang van zaken. De eisen waaraan deze interne controle moet voldoen waren niet beschreven.

3.5 Schendingen en klachten

Er dienen voorschriften te zijn voor de interne afhandeling van (pogingen tot) schending van de integriteitsregels en voor de afhandeling van klachten.
Interne regels voor de afhandeling en bestraffing van niet-integer handelen en pogingen tot beïnvloeding bleken bij geen van de onderzochte vergunningverlenende instanties aanwezig. Ook heeft de Rekenkamer geen registraties van de, volgens de Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht (LMA) verplichte, meldingen van (mogelijk) niet-integer handelen aangetroffen.

In het onderzoek is ook nagegaan in hoeverre de betrokken instanties beschikten over een beschreven klachtenprocedure. Bij geen van de bij de uitvoering van de vergunningstelsels betrokken instanties (Directie Financiën, Directie Volksgezondheid en Geneeskundige Commissie, DOPV) bestond een klachtenprocedure.

De LMA bevat sanctiebepalingen voor ambtenaren die zich niet houden aan voorschriften betreffende ongewenste handelingen en nevenfuncties. Deze voorschriften zijn algemeen van aard en moeten in specifieke omstandigheden nader worden uitgewerkt of aangevuld. Bij geen van de onderzochte overheidsinstanties is een interne regeling voor sancties op ongewenste handelingen of ongewenste nevenfuncties in aanvulling op de LMA aanwezig.

3.6 Beeld interne voorschriften en richtlijnen

Overzicht 3: Beeld interne voorschriften en richtlijnen

Stelsel	Helderheid	Beschikbaarheid en bekendheid	Ordelijkheid en controleerbaarheid	Interne controle	Schendingen en klachten
Paspoorten	Helder en gedetailleerd	Goed	Beperkt	Niet beschreven	Niet beschreven
Toestemming medische behandeling buitenland	Onhelder	Geen bekendheid	N.v.t.	Niet beschreven	Niet beschreven
Vergunning openbaar personenvervoer	Onhelder	Bekendheid beperkt	Beperkt	Niet beschreven	Niet beschreven

De Rekenkamer acht het van groot belang dat met name op de gebieden 'interne controle' en 'afhandeling van schendingen en klachten' interne voorschriften worden ontwikkeld en blijvend onder de aandacht van de functionarissen van de uitvoeringsorganen worden gebracht. Dit zal naar haar mening bijdragen aan het integer handelen van betrokkenen.

4 Personeelsbeleid

4.1 Werving en selectie

Procedures voor de werving en selectie vormen een schakel in de zorg voor personeel dat voldoet aan deskundigheids- en integriteitseisen.

De Rekenkamer stelde vast dat bij het BBSB geen wervings- en selectieprocedures waren beschreven, waarin aan dit aspect aandacht werd gegeven.
Bij het onderzoek bleek dat het BBSB wordt geconfronteerd met ongevraagde overplaatsingen van zijn personeel met voorbijgaan aan procedures en zonder daarbij de van belang zijnde functie- en integriteitseisen in acht te nemen.

Bij de benoeming van leden van de Geneeskundige Commissie en Beroepscommissie waren wervings- en selectieprocedures niet aan de orde: de commissieleden werden benoemd op basis van hun functies in de maatschappij.

De Rekenkamer constateerde bij de DOPV een groeiende aandacht voor het integriteitsaspect bij de wervings- en selectieprocedures.
De DOPV wordt geconfronteerd met een erfenis uit het verleden voor wat betreft het voldoen aan opleidings- en deskundigheidseisen. Circa 50% van de huidige personeelsleden voldoet niet aan de in de nieuwe (concept)functiebeschrijvingen gestelde opleidings- en deskundigheidseisen behorende bij de aan hen toebedeelde taken.

4.2 Ambtseed of -belofte

Met uitzondering van het BBSB was geen van de onderzochte instanties (diensten, directies en commissies) op de hoogte van het bestaan van een - zij het nog nader uit te werken - procedure voor de beëdiging van nieuw aan te stellen ambtenaren. De reeds aangestelde ambtenaren hebben, voor zover dit niet eerder was gebeurd, in juni 2000 de eed of belofte afgelegd bij een algemene inhaalslag.

De DOPV gaat ervan uit dat het zorgdragen voor de beëdiging van ambtenaren tot de taak van de Directie Personeel en Organisatie (DPO) behoort. De DOPV noch de DPO blijken daarvoor actie te ondernemen.

4.3 Gedragscode

Een gedragscode voor de bevordering van integer handelen bleek nog geen gemeengoed.

Het BBSB hanteert evenals de DOPV alleen de voorschriften in de LMA.
De Geneeskundige Commissie kende in haar richtlijnen een bepaling die als een aspect van een gedragscode mag worden gezien: de leden van de Beroepscommissie mochten volgens de richtlijnen niet tevens behandelend (=verwijzend) specialist zijn. In voorkomende gevallen is in vervanging van deze beroepscommissieleden voorzien. Opmerkelijk genoeg gold deze bepaling alleen voor de Beroepscommissie en was zij niet opgenomen ten aanzien van de Geneeskundige Commissie.

4.4 Bewustwordingsproces integriteit

Binnen de in het onderzoek betrokken vergunningverlenende instanties heeft de Rekenkamer aandacht besteed aan integriteit als onderwerp in interne opleidingen, werkoverleg, functionerings- en beoordelingsgesprekken. Meerdere van deze instanties bleken intern opleidingen of cursussen te verzorgen of te hebben verzorgd. Integriteit heeft daarin echter nog geen specifieke plaats. Ook bij werkoverleg bleek integriteit nog geen relevant item te vormen.

Functionerings- en beoordelingsgesprekken werden bij de Geneeskundige Commissie en de Beroepscommissie niet gevoerd.

Bij het BBSB werden functioneringsgesprekken alleen gehouden als er problemen waren met het functioneren van een medewerker.

Binnen de DOPV werden in november 2000 voor het eerst functioneringsgesprekken gehouden. Bij de vervolggesprekken is geconstateerd dat de eerder gemaakte afspraken in het algemeen niet werden gerealiseerd.

4.5 Beeld personeelsbeleid

Overzicht 4: Beeld personeelsbeleid

Stelsel	Werving en selectie	Ambtseed en belofte	Gedragscode	Bewustwording
Paspoorten	Geen procedures	Wel procedure	Niet aanwezig	Beperkt aantal functioneringsgesprekken
Toestemming medische behandeling buitenland	Geen procedures	Geen procedure	Niet aanwezig	Geen functioneringsgesprekken
Vergunning openbaar personenvervoer	Wel procedures	Geen procedure	Niet aanwezig	Wel functioneringsgesprekken, maar daarbij gemaakte afspraken worden in het algemeen niet gerealiseerd

De Rekenkamer acht het gewenst dat bij de onderzochte diensten voortvarend vervolg wordt gegeven aan de in 2000 ingezette integriteitscampagne door de ontwikkeling van toegesneden procedures voor de werving en selectie van deskundig en goed opgeleid personeel. De diensten moeten er op toezien dat bij de aanstelling van nieuw personeel de ambtseed of -belofte wordt afgelegd. De ontwikkeling van een ge-

dragscode verdient aanbeveling. Het houden van effectieve functioneringsgesprekken moet worden bevorderd.

5 Organisatie en informatisering

5.1 Taak- en functiebeschrijvingen

Het BBSB beschikte ten tijde van het onderzoek nog niet over vastgestelde taak- en functiebeschrijvingen voor het personeel. Er waren wel concept-beschrijvingen, maar die dateren van 1999. Deze beschrijvingen liggen sindsdien ter beoordeling bij de DPO.

De functies van het secretariaat van de Geneeskundige Commissie waren slechts gedeeltelijk beschreven.

De DOPV beschikt over concept taak- en functiebeschrijvingen. De definitieve vaststelling hiervan is tot nu toe uitgebleven mede omdat in deze beschrijvingen wordt uitgegaan van ontwikkelingen in het takenpakket van de DOPV. Hierover heeft de regering nog niet alle noodzakelijke besluiten genomen.

5.2 Functiescheiding

Bij het BBSB bestaan er in de dagelijkse praktijk wel functiescheidingen, maar deze zijn niet beschreven.

Door de geringe omvang kent het stelsel 'Toestemming medische behandeling buitenland' slechts een beperkte functiescheiding, namelijk het secretariaat (uitvoerend) en de Geneeskundige Commissie (beschikkend).

Bij de DOPV bestaan op papier functiescheidingen. Echter, wegens personeelstekort oefent de waarnemend directeur van de DOPV ook de functie van zowel manager Inspectie wegverkeer als ploegleider Inspectie wegverkeer uit. Toezicht en uitvoering komen hiermee in één hand. Deze functievermenging levert bovendien overbelasting op met het risico dat klachten en / of geconstateerde overtredingen niet worden afgehandeld.

5.3 Interne controle

Bij de meeste in het onderzoek betrokken instanties bleek interne controle als taak te zijn belegd bij leidinggevenden. Dit systeem werkt niet als de leidinggevenden zelf uitvoerende taken verrichten waarop vervolgens geen controle wordt uitgeoefend.

Dit laatste doet zich voor bij het BBSB waar de verwerking van naturalisatiebesluiten geschiedde door een leidinggevende. Hoewel controle hierop aan de hand van de besluiten mogelijk was, vond deze interne controle niet plaats.

Dergelijke risicoverhogende situaties vragen om aanvullende maatregelen zoals strak na te leven afspraken over interne controle tussen de leidinggevenden onderling. Deze afspraken waren niet voor alle activiteiten, zoals verwerking van nationaliteitswijzigingen, gemaakt.

5.4 Informatisering

Bij de verstrekking van paspoorten was sprake van een toenemende mate van geautomatiseerde ondersteuning van het afgifteproces. Zo kenden de sinds april 2001 gebruikte systemen bij de verstrekking van nieuwe paspoorten enkele ingebouwde controles, waren bevoegdheden binnen de systemen gekoppeld aan de functie- en taakbeschrijvingen en was de toegangsbeveiliging voorzien van meerdere zekerheden.

Bij de 'Toestemming voor medische behandeling buitenland' werd automatisering alleen gebruikt voor registratiedoeleinden.

Sedert medio 2003 is de DOPV aangesloten op het 'local area network' van de overheid, dat door de Directie Informatievoorziening en Automatisering (DIA) wordt beheerd. Dit is een enorme vooruitgang voor de DOPV. De opzet, waaronder de gebruiksrechten en de toegangsbeveiligingsmaatregelen, is beschreven voordat het nieuwe systeem is ingevoerd. De DOPV heeft nog geen directe toegang tot de motorrijtuigenbelasting bestanden van de Inspectie der Belastingen met betrekking tot voertuigen, bestemd voor het openbaar personenvervoer. Evenmin is dit het geval voor de keuringbestanden van de Dienst Technische Inspectie, die belast is met de verplichte keuringen van de motorrijtuigen. Dit beïnvloedt de effectiviteit van de DOPV nadelig.

5.5 Werkoverleg

Het houden van periodiek intern werkoverleg bleek nog niet altijd of soms zeer beperkt te worden toegepast. Het maken van verslagen of besluitenlijsten van dergelijk overleg was daarbij zeker géén standaard.

Zo werden van het jaarlijks dienstverleningsoverleg bij het BBSB en van het overleg tussen de voorzitter en het secretariaat van de Geneeskundige Commissie geen vastleggingen gemaakt. Het ontbreken van vastleggingen, besluitenlijsten of verslagen maakt het moeilijk, zo niet onmogelijk, medewerkers aan gemaakte afspraken (zoals werkwijzen) te houden of bijvoorbeeld afgesproken activiteiten op voortgang en uitvoering te controleren.

Overleg tussen het secretariaat van de Geneeskundige Commissie en de Directie Financiën ontbrak volledig. Afspraken over de te verrichten werkzaamheden door elk van deze diensten waren niet gemaakt.

Binnen de DOPV is het afhankelijk van de afdeling of een verslag van het gehouden periodiek werkoverleg wordt gemaakt. Daar waar geen verslag wordt gemaakt leiden gemaakte afspraken in bepaalde gevallen tot opneming van acties in jaarplannen of in standaard bedrijfscontrolerapportages.

5.6 Beeld organisatie en informatisering

Overzicht 5: Beeld organisatie en informatisering

Stelsel	Taak- en functiebeschrijvingen	Functiescheiding	Interne controle	Informatisering	Werkoverleg
Paspoorten	In concept aanwezig	Beperkt	Beperkt	Goed toegepast	Zeer beperkt
Toestemming medische behandeling buitenland	Gedeeltelijk aanwezig			N.v.t.	Zeer beperkt
Vergunning openbaar personenvervoer	In concept aanwezig	Wel, doch in de praktijk vallen vanwege vacatures de uitvoering en het toezicht in één hand	Beperkt	Beperkte toepassing	Periodiek, maar afspraken niet altijd vastgelegd

De Rekenkamer beveelt aan de organisaties van het BBSB en de DOPV te versterken op de punten functiebeschrijvingen, de inrichting van de interne controle en het gestructureerd houden en vastleggen van werkoverleg.

6 Proces vergunningsverlening

6.1 Standaard aanvraagformulieren

De onderzochte stelsels beschikten alle drie over standaard aanvraagformulieren. De inhoud van deze aanvraagformulieren is voorgeschreven in de wet- en regelgeving.

Het gehanteerde aanvraagformulier bij het stelsel 'Toestemming medische behandeling buitenland' bleek echter niet alle noodzakelijke vragen te bevatten. Zo bevatte het aanvraagformulier voor de 'Toestemming medische behandeling buitenland' geen vraag over de wijze van verzekering van de patiënt. Deze vraag had niet mogen ontbreken omdat zij essentieel is bij de terugvordering van de voorgeschoten kosten. In de praktijk werd wel gevraagd naar de verzekeringsgegevens, maar werden deze niet - zoals voorgeschreven in de ministeriële richtlijnen voor de Geneeskundige Commissie uit 1996 - gecontroleerd. Overigens merkt de Rekenkamer op dat aanpassing van de aanvraagformulieren niet altijd gelijke tred heeft gehouden met aanpassing van de wet- en regelgeving. Het aanvraagformulier voor de 'Toestemming medische behandeling buitenland' dateerde van 1986. In de destijds geldende richtlijnen was een vraag over de wijze van verzekering van de patiënt niet opgenomen.
Naast het gebruik van standaard aanvraagformulieren heeft de Rekenkamer bij het proces van aanvraagverwerking aandacht besteed aan de 'verschijningsplicht' van de vergunningsaanvrager. Deze 'verschijningsplicht' kan van belang zijn bij de verificatie van persoonsdocumenten en andere aanvraaggegevens. 'Verschijningsplicht' bleek bij de 'Toestemming medische behandeling buitenland' niet te bestaan: de beoordeling van het ziektebeeld van de patiënt was niet als taak belegd bij de Geneeskundige Commissie. Deze Commissie moest hiervoor uitgaan van de gegevens volgens de aanvraag van de behandelend medisch specialist.

Bij de 'Vergunningen openbaar personenvervoer' is sprake van in de wet- en regelgeving voorgeschreven standaard aanvraagformulieren. Een aantal gegevens dat van belang is voor de afgifte van de vergunning worden eerst bij controle of bij verlenging overgelegd. Te denken valt aan verzekeringsbewijzen, keuringsbewijzen en aan exploitatie- en / of rijvergunningen.

6.2 Vastlegging van uitgevoerde handelingen

Bij het BBSB kan de vastlegging van de uitgevoerde handelingen worden verbeterd. Zo constateerde de Rekenkamer dat een groot aantal opgehaalde paspoorten nog niet was afgeboekt in het paspoortsysteem Persoonsinformatie Voorziening Nederlandse Antillen en Aruba / Reisdocumenten Aanvraag en Archief Station (PIVA / RAAS). Dit had moeten geschieden bij de feitelijke afgifte van de paspoorten.

Het proces bij de 'Toestemming medische behandeling buitenland' is in hoge mate gestandaardiseerd. De vastleggingen van de besluitvorming van de Geneeskundige Commissie bevatten geen informatie over

hoe de weging van de verschillende door deze Commissie te beoordelen punten, zoals de medische indicaties, de sociale indicaties en de financiële aspecten, afzonderlijk en in relatie tot elkaar heeft plaatsgevonden.

Bij de DOPV was er sprake van ongestructureerde dossiers waarin bovendien relevante stukken (onder andere bewijs van de Nederlandse nationaliteit, verzekeringsbewijzen, het aangewezen traject voor uitoefening van het vervoer, bewijsstukken aangaande het hoofdmiddel van bestaan) ontbraken. Thans wordt - met ondersteuning van de Afdeling Archiefbeheer van het Bureau Interne Diensten - gewerkt aan het op orde brengen van de dossiers, die een standaardindeling krijgen. Aan de hand van de gestructureerde dossiers kunnen gerichte toezichtacties worden opgezet.

6.3 Controle van basisgegevens

Het BBSB bleek voor de controle van basisgegevens te beschikken over duidelijke instructies en (wettelijke) voorschriften. Dit leidde ertoe dat de controles van gegevens bij deze instantie in het algemeen consequent geschiedde aan de hand van in de regelgeving gedefinieerde bewijsstukken.

Bij de 'Toestemming medische behandeling buitenland' was controle op de wijze van verzekering wel voorgeschreven, maar was niet aangegeven hoe en aan de hand van welke bewijsstukken deze moest worden uitgevoerd. In de praktijk werd de opgave van de verzekeringsgegevens van de patiënt dan ook niet gecontroleerd. Voor zover aanvullende verzekeringen niet werden opgegeven, kon deze controle ook niet worden uitgevoerd. De gevolgen van deze ontbrekende controle deden en doen zich gelden in het terugvorderingsproces.

De DOPV kent zeer beperkte richtlijnen en procedures voor een eenduidige en consistente controle van de basisgegevens, verstrekt bij de vergunningaanvraag. Zo is niet duidelijk beschreven welke controles moeten worden uitgevoerd en welke stukken als bewijs kunnen dienen. Hierdoor worden als bewijsstukken overgelegd en geaccepteerd uittreksels uit openbare registers maar ook verklaringen van willekeurige derden.
Controles op het bestaan van andere inkomstenbronnen via de Inspectie der Belastingen worden niet uitgevoerd door de DOPV. De wet- en regelgeving schrijft voor dat de vergunning voor de uitoefening van een autobusdienst of de exploitatie van een taxivergunning voor de vergunninghouder het hoofdmiddel van bestaan moet zijn.

6.4 Uniforme uitvoering van voorschriften

Het (deels) ontbreken van uitvoeringsvoorschriften brengt risico's met zich mee voor de rechtmatigheid en integriteit van de vergunningsverlening. Bij rechtmatigheid kan worden gedacht aan de acceptatie van aanvragen, voorzien van onvoldoende of ondeugdelijke bewijsstukken. Ten aanzien van risico's voor de

integriteit kan worden gedacht aan het, al dan niet bewust, ontstaan van verschillen in behandeling tussen medewerkers en naar individuele aanvragers toe. Hierbij kan nogmaals worden gewezen op het niet ondertekenen van de garantieverklaringen voor de medische behandeling in het buitenland bij afgifte van cheques: in een a-selecte deelwaarneming van de Rekenkamer kwam dit bij 6 van de 15 bij het secretariaat aanwezige garantieverklaringen voor.

Bij uitvoering op basis van de regelgeving zoals geldend ten tijde van het onderzoek komen rechtmatigheidsproblemen voor doordat wordt gehandeld op basis van beleidsvoorstellen en -beslissingen die afwijken van formeel geldende regelgeving.
Voorbeelden zijn het vooruitlopen door ministers en / of uitvoerende instanties op aanpassing van de bestaande of introductie van nieuwe regelgeving zoals:

- o bij het verlenen van 'Toestemming medische behandeling buitenland': de aanbieding van betalingsregelingen bij terugvordering van de voorgeschoten kosten hiervoor en;
- o bij het verlenen van 'Vergunningen openbaar personenvervoer' aan aanvragers waarvan de in te zetten voertuigen meer dan het in de wet- en regelgeving toegestane aantal personen kunnen vervoeren.

6.5 Interne controle

Noch bij het BBSB noch bij de Geneeskundige Commissie bleek het gehele behandelproces van aanvragen, toekenningen, vergunningsdocument en afgifte gedekt door de interne controlehandelingen. De werking van de interne controle was in het algemeen ook nauwelijks verifieerbaar vanwege het ontbreken van uitvoeringsvoorschriften en vastleggingen van de uitvoering van controlehandelingen. Zo heeft de Rekenkamer geen aantekeningen aangetroffen van interne controle door de voorzitter van de Geneeskundige Commissie. Dit klemt temeer nu in het 6.4 genoemde a-selecte onderzoek van de Rekenkamer naar 15 gevallen ook 2 niet-ondertekende verklaringen werden aangetroffen, waarbij géén sprake was van afgifte van cheques door de Directie Financiën.

Voor de DOPV is het met zijn huidige personeelsbezetting moeilijk - met redelijke zekerheid - een correcte afhandeling van aanvragen te waarborgen.

6.6 Beeld proces vergunningsverlening

Overzicht 6: Beeld proces vergunningsverlening

Stelsel	Standaard aanvraagformulier	Vastlegging handelingen	Controle basisgegevens	Uitvoering voorschriften	Interne controle
Paspoorten	Goed	Onvolledig	Goed	Goed	Onvolledig
Toestemming medische behandeling buitenland	Onvolledig	Onvolledig	Onvolledig	Beperkt	Onvolledig
Vergunning openbaar personenvervoer	Aanwezig	Onvolledig	Onduidelijk	Onduidelijk	Onvolledig

De kwaliteit van de uitvoering van de vergunningsverlening verdient aandacht. Dit geldt met name de vastlegging van de handelingen, controle op de basisgegevens en de uitvoering van de interne controle.

7 Vergunning

7.1 Afgifte conform wet- en regelgeving

Het afgegeven document dient uiteraard in overeenstemming met de regelgeving tot stand te zijn gekomen. Daarnaast dient het document te voldoen aan de modeleisen zoals vermeld in de regelgeving.

In de, door de patiënt te ondertekenen, garantieverklaring voor de medische behandeling in het buitenland was pas sinds 1999 een clausule betreffende terugvordering opgenomen. Zoals eerder aangegeven (in paragraaf 6.4 hiervoor onder 'Uniforme uitvoering en interne controle') bleek de vereiste ondertekening door de patiënt niet in alle gevallen te hebben plaatsgevonden.
Ook constateerde de Rekenkamer dat in zeven van de tien gevallen waarin de Geneeskundige Commissie toestemming had gegeven voor sociale begeleiding, de toestemming was gebaseerd op de leeftijd van de patiënt. Deze werkwijze is conform een voorstel van het Projectbureau Reorganisatie (PBR) waarin leeftijd wordt gehanteerd bij de bepaling van de mate waarin een patiënt zichzelf in het buitenland kan 'redden'. De Rekenkamer heeft echter geen goedkeuring van dit voorstel of vertaling daarvan in richtlijnen aangetroffen.

Bij de DOPV wijkt het gehanteerde vergunningmodel af van het in de wet- en regelgeving voorgeschreven standaardmodel. De meest in het oog springende afwijking betreft de voorwaarde voor verplichte keuring. Volgens het standaardmodel is de keuring verplicht "wanneer het Plaatselijk Hoofd van Politie dat om redenen van veiligheid nodig acht." Overeenkomstig de wet- en regelgeving is het aan de minister van Justitie of een door deze aan te wijzen ambtenaar om te beslissen of de keuring verplicht wordt gesteld. Deze beslissingbevoegdheid is belegd bij de Dienst Technische Inspectie en niet bij het Plaatselijk Hoofd van Politie.
Ook constateerde de Rekenkamer bij dossieronderzoek van een beperkt aantal gevallen dat de minister van Vervoer en Communicatie in zeven gevallen toezeggingen heeft gedaan voordat de DOPV onderzoek had verricht en advies had uitgebracht omtrent de aanvraag voor een vergunning openbaar personenvervoer. In al deze gevallen heeft de DOPV op grond van strijdigheid met wettelijke voorschriften en / of afgekondigde moratoria een negatief advies uitgebracht. De minister besliste in afwijking van deze negatieve adviezen echter toch de aangevraagde vergunningen te verlenen.
Ten tijde van het bewind van de minister van Toerisme en Transport heeft de Rekenkamer 1 toezegging aan de aanvrager van een vergunning openbaar personenvervoer aangetroffen. Deze toezegging is gedaan vooruitlopend op de advisering door de DOPV zonder rekening te houden met de volgorde van binnenkomst van de aanvraag.

De Rekenkamer constateert dat interne controlemaatregelen ter voorkoming van de aangetroffen onduidelijkheden en onjuistheden in de vergunningsbewijzen, in het algemeen niet aanwezig waren of niet zodanig hebben gefunctioneerd dat deze onduidelijkheden en onjuistheden werden voorkomen.

7.2 Beeld vergunning

Overzicht 7: Beeld vergunning

Stelsel	Conform wetgeving
Paspoorten	Ja
Toestemming medische behandeling buitenland	Niet altijd
Vergunning openbaar personenvervoer	Niet altijd

Het algemeen beeld van de verlening van vergunningen is dat de kwaliteit daarvan kan worden verbeterd. Hierbij gaat het zowel om de documenten op zich (falsificeerbaarheid), de duidelijkheid omtrent de verleende voorrechten als de conformering aan wet- en regelgeving bij afgifte van vergunningen.

8 Handhaving en toezicht

8.1 Intrekkingen

Intrekking van verleende vergunningen kan een gevolg zijn van het houden van handhavings- of toezichtactiviteiten. De bevoegdheid om verleende vergunningen in te trekken wordt door de wetgever normaal gesproken toebedeeld aan de vergunningverstrekkende instantie.

Op het terrein van de paspoorten van Arubaanse ingezetenen met de Nederlandse nationaliteit constateert de Rekenkamer dat niet of nauwelijks gebruik wordt gemaakt van reeds bestaande en helder geformuleerde wettelijke mogelijkheden tot invordering. Zo worden daartoe strekkende signalen nog niet door Aruba in het paspoortsignaleringsregister opgenomen. De handhavinginstanties beschikken niet over dit register. Het gevolg is dat verplichte invordering van, door andere koninkrijksdelen gesignaleerde, paspoorten niet plaats vindt.

In de regelgeving voor 'Toestemming medische behandeling buitenland', is niet voorzien in de mogelijkheid een vergunning in te trekken.

Tot begin 2001 heeft de DOPV 21 keer een vergunning ingetrokken, veelal wegens het niet gebruiken van de verleende vergunningen.

8.2 Terugvordering

De regelgeving met betrekking tot de terugvordering van de voorgeschoten kosten van medische behandeling in het buitenland bood geen duidelijkheid voor belanghebbenden en uitvoerenden. Voor zover het gaat om de betalingsregeling was zij niet geformaliseerd.

- In de ministeriële richtlijnen van 1996 (voor de verstrekking van de toestemmingen) is voor het eerst aangegeven dat de terugvorderingmogelijkheden moeten worden onderzocht.
- In de garantieverklaringen is pas sinds 1999 een terugvorderingclausule opgenomen.
- In dat zelfde jaar heeft de Directie Financiën een voorstel gedaan voor het te hanteren terugvorderingbeleid.
- In 2000 heeft de minister van Financiën dit voorstel voorgelegd aan de Centrale Commissie van de Staten.
- De Centrale Commissie heeft binnen een maand aangegeven met het voorgestelde beleid te kunnen instemmen onder voorwaarden van opstelling en publicatie van duidelijke criteria voor het in aanmerking komen van kwijtschelding ter voorkoming van willekeur.
- In 2001 heeft de minister van Financiën de Directie Wetgeving verzocht een concept-ontwerplandsverordening op te stellen. Bij de opstelling is niet om voorrang gevraagd, hoewel de Directie

Wetgeving op die mogelijkheid heeft gewezen. Het voorstel dat de Directie Wetgeving moest uitwerken, wijkt af van het voorstel zoals voorgelegd aan de Centrale Commissie van de Staten.
- Medio 2004 is de Directie Wetgeving nog niet gestart met uitvoering van deze opdracht.

De lange duur van dit traject levert problemen, omdat al in 1999 de mogelijkheden van terugvordering ter discussie zijn gekomen. Op grond van een rechterlijke uitspraak in dat jaar werd een in 1998 over 1994 ingestelde vordering vernietigd op grond van het ontbreken van duidelijkheid over de bedoeling tot terugvordering in de regelgeving en garantieverklaring, alsmede het lange tijd ontbreken van invorderingactiviteiten.
Het probleem wordt nog verder vergroot nu eind 2002 de Directie Financiën is gaan werken aan heroverweging van de uitvoering over deze periode, het daaraan ten grondslag liggende beleidsvoorstel en daarmee het voorstel voor de nog niet geformaliseerde regelgeving van de terugvordering. Het is de Rekenkamer niet duidelijk waarom deze heroverweging niet direct na de rechterlijke uitspraak van 1999 heeft plaatsgevonden.

Ten aanzien van de 'Vergunning openbaar personenvervoer' constateert de Rekenkamer, dat op het keuringsbewijs van de gebruikte voertuigen niet het maximaal aantal personen dat met het voertuig mag worden vervoerd, wordt aangetekend. De DOPV hanteert als uitgangspunt dat zal worden opgetreden tegen vergunninghouders die daadwerkelijk meer passagiers vervoeren dan de wet- en regelgeving toestaan. De Rekenkamer is van mening dat dit uitgangspunt niet juist is omdat elk soort vergunning openbaar personenvervoer gebonden is aan een bepaald soort voertuig. Het houden van toezicht op basis van algemene wet- en regelgeving is daarmee strijdig en dient te geschieden op basis van het aan de vergunning verbonden aantal passagiers.

8.3 Interne voorschriften en richtlijnen

Voor paspoorten kan nauwelijks worden gesproken van handhaving. Bij gebrek aan interne handhavingvoorschriften heeft geen van de in de wetgeving aangewezen handhavinginstanties activiteiten ontplooid ten aanzien van gesignaleerde Nederlandse paspoorten.

Toezichtrichtlijnen en -werkinstructies voor het personeel ontbraken volledig bij de projectgroep 'Medische Behandeling Buitenland' (MBB). Bij deze projectgroep werd alleen gewerkt aan de hand van mondelinge instructies. Zo waren er geen richtlijnen voor het omgaan met debiteuren die (tijdelijk) niet aan hun betalingsverplichtingen hadden voldaan. De projectleider hanteerde als uitgangspunt dat "uitstel van enkele maanden kan, zolang het niet te gek wordt". In de praktijk zijn vrijwel nooit dwangmaatregelen getroffen, terwijl de meeste debiteuren zich niet hielden aan de met hen afgesproken betalingsregeling, of in het geheel niets betaalden en geen betalingsregeling hebben getroffen.
De terugvordering van voorschotten leidt nauwelijks tot bijdrage aan de daadwerkelijke terugbetaling van de verstrekte voorschotten.

De DOPV beschikt over zeer beperkt vastgelegde interne voorschriften en richtlijnen voor de handhaving. Uitvoering- en afhandelinginstructies zijn niet vastgelegd.

8.4 Personeelsbeleid

De hiertoe bij landsbesluit aangewezen ambtenaren, werkzaam bij de Kustwacht, voeren weliswaar identiteitscontroles en controles op de rechtmatige aanwezigheid uit, maar de hiervoor noodzakelijke aanwijzingsbesluit werd pas in 2001 geslagen. Ook waren zij niet beëdigd. Zij waren daardoor toen niet bevoegd om deze taak uit te voeren. Inmiddels is dit personeel opgeleid tot buitengewoon agent van politie en heeft de beëdiging plaatsgevonden. Daarmee zijn zij bevoegd tot het verrichten van bedoelde controles.

De projectgroep MBB was geen onderdeel van de formatie van de Directie Financiën waarbij zij was ondergebracht. De projectgroep kende geen vastgestelde formatie. De Rekenkamer constateerde dat de aanwezige personeelsinzet ten behoeve van medische behandeling buitenland circa 7 personen was.
De projectgroep had geen schriftelijke taakopdracht, er waren geen functies benoemd of functie-eisen op schrift gesteld en bij de aanstelling van projectgroepleden zijn de binnen de Directie Financiën gehanteerde procedures niet gevolgd. Er was geen gestructureerde communicatie met de Directie Financiën en periodieke verantwoordingen over de activiteiten van de projectgroep ontbraken.
De projectgroep is, bij de kabinetswisseling eind 2001, opgeheven. Na de opheffing van de projectgroep zijn de taken met betrekking tot terugvordering van voorschotten voor medische behandeling in het buitenland niet toebedeeld aan één van de medewerkers van de sectie Debiteuren.

De afdeling Inspectie van de DOPV is belast met de handhaving van de verleende vergunningen openbaar personenvervoer. De inspectie beschikt thans slechts over 7 van de 18 personeelsleden die volgens het concept-formatieplan benodigd zijn. Tot 14 oktober 1998 was dit personeel niet bevoegd op te treden als toezichthouder. Op die datum heeft deze aanwijzing als toezichthouder plaatsgehad. Met de bestaande personeelsformatie is handhaving van de vergunningen onmogelijk, te meer daar het aanwezige personeel ook nog de nodige opleiding behoeft.

8.5 Informatisering

De Rekenkamer constateert dat de controle- alsmede handhavings- en toezichtinstanties niet beschikten over een controle- of handhavings- en toezichtbeleid noch over informatiseringsystemen voor de uitvoering daarvan. Overleg tussen verschillende overheidsinstanties omtrent gezamenlijke activiteiten, overlappende of aanpalende taken bleek nagenoeg te ontbreken.

Zo werd het BBSB niet betrokken in het overleg betreffende toezicht op verblijfsvergunningen, verstrekt aan vreemdelingen. De Rekenkamer constateert tijdens het onderzoek naar verblijfsvergunningen dat uitgezette vreemdelingen nog bij het BBSB ingeschreven blijven omdat de gegevens over uitzettingen niet

aan deze dienst werden verstrekt. Pas na vragen van de Rekenkamer daarover kwam eind 2002 een eerste uitwisseling van gegevens over uitgezette vreemdelingen tussen het Korps Politie Aruba en het BBSB tot stand.
Andere relevante gegevens, zoals over verwijderde illegalen, werden bij afsluiting van het onderzoek echter nog niet aan het BBSB verstrekt. Onder de tijdens het onderzoek geldende wetgeving kon dit gevolgen hebben voor de paspoortverstrekking. Het Nederlanderschap kon immers worden verkregen na 5 jaar feitelijk (waaronder ook illegaal) verblijf, terwijl inschrijving bij het BBSB als mogelijk bewijs van verblijf werd geaccepteerd. Na verkrijging van het Nederlanderschap heeft men recht op een Nederlands paspoort.

Ook het combineren of vergelijken van gegevens uit verschillende systemen werd nog nauwelijks toegepast. Juist dergelijke combinaties of vergelijkingen kunnen een goed middel vormen voor het houden van gerichte toezicht.
Aan de hand van vergelijkingen tussen de registraties van de Directie Volksgezondheid en het Kabinet van de Gevolmachtigde Minister van Aruba in Nederland enerzijds en de registraties van de Directie Financiën anderzijds heeft de Rekenkamer vastgesteld dat de terugvordering van voorschotten eind 2002 nog verre van volledig was, terwijl geen gerichte activiteiten meer werden uitgevoerd om deze voorschotten alsnog te factureren.

Voor wat betreft de 'Vergunningen openbaar personenvervoer' constateert de Rekenkamer dat de DOPV niet op gestructureerde wijze relevante gegevens doorspeelt aan onder andere de Dienst Technische Inspectie die belast is met de keuring van de auto's en aan het Korps Politie Aruba aangaande respectievelijk ongekeurd rijdende auto's en de geconstateerde overtredingen.

8.6 Handhavings- en toezichtproces en handhavings- en toezichtproduct

Intrekkingen van paspoorten komen bijna niet voor.

Bij het stelsel 'Toestemming medische behandeling buitenland' bleken door de projectgroep MBB afgesloten betalingsregelingen vrijwel niet te worden nageleefd. Bewijzen van aanmaningsactiviteiten voor vorderingen heeft de Rekenkamer niet aangetroffen. Ook voor vorderingen uit andere jaren of waar geen betalingsregeling was afgesloten is, een enkele uitzondering daargelaten, geen aanmaning opgesteld. Verdergaande incassomaatregelen zijn voor vorderingen uit hoofde van medische behandeling in het buitenland in het geheel niet ontplooid, met uitzondering van de inhouding op salarissen van enkele ambtenaren.
Gerichte inningsactiviteiten ten aanzien van de voorschotten voor medische behandeling in het buitenland hebben geen prioriteit. Het financieel belang van de voorschotten voor medische behandeling in het buitenland is niet bekend. Een deel van de verstrekte voorschotten is wel verhaald op ambtenaren die medische behandeling in het buitenland hebben genoten ten behoeve van zichzelf of van gezinsleden. Van gelijke behandeling van ambtenaren en anderen dan ambtenaren die ook medische behandeling hebben genoten op kosten van het Land is bij de terugvordering geen sprake.

Er blijken tot rechtsongelijkheid leidende verschillen in behandeling te bestaan. De verschillende typen betalingsregeling vormen hiervan een voorbeeld:

- Betalingsregelingen van de projectgroep MBB gingen uit van betaalcapaciteit, maximaal 36 betaaltermijnen en kwijtschelding van de daarna resterende schuld.
- Betalingsregelingen die door de Sectie Debiteuren van de Directie Financiën zijn aangeboden gaan niet uit van betaalcapaciteit en hebben geen maximaal aantal betaaltermijnen en een kwijtscheldingsclausule. Regelingen van meer dan 800 termijnen komen voor.

Uitgaande van een jaarlijks aantal van 800 verleende toestemmingen zijn de volgende cijfers illustratief.

- De facturering van de verstrekte voorschotten is ultimo 2002 onvolledig: bij een a-selecte deelwaarneming van 20 in 1999 en 2000 in het buitenland behandelde patiënten bleek in 12 gevallen geen voorschot te zijn gefactureerd en ook niet te zijn betaald.
- Betaling zonder incassomaatregelen of betalingsregelingen vindt nauwelijks plaats. Op 20 a-select gekozen en wel gefactureerde patiënten waar geen betalingsregeling is afgesloten was ultimo 2002 Afl. 40.000 van de gefactureerde Afl. 770.000 betaald.
- Voorts heeft de Rekenkamer met een eigen waarneming vastgesteld dat in totaal slechts ongeveer 300 betalingsregelingen zijn afgesloten.
- Van de 45 in 1999 afgesloten betalingsregelingen hielden eind 2002 nog slechts 4 debiteuren zich hieraan. Incassoacties naar aanleiding hiervan zijn nooit uitgevoerd. Alleen bij enkele ambtenaren is (onvrijwillig) tot verrekening met de salarisbetaling overgegaan.

Bij de DOPV vindt medio 2004 nog geen consequente registratie plaats van de geconstateerde overtredingen per vergunninghouder. Dit is wel noodzakelijk in het kader van het voorgenomen beleid na het constateren van drie overtredingen de vergunning in te trekken ("three strikes and out").
Bij de DOPV is aan de randvoorwaarden (voldoende aantal kwalitatief personeel, goede dossiervorming, consistente registratie overtredingen) voor een effectieve handhaving niet voldaan.

8.7 Beeld handhaving en toezicht

Overzicht 8: Beeld handhaving en toezicht

Stelsel	Intrekkingen	Terugvordering	Interne voorschriften	Personeelsbeleid	Informatisering	Proces en product
Paspoorten	Neen	Geen	Geen	Op orde	Uitwisseling van gegevens onvoldoende	Ontbreekt
Toestemming medische behandeling buitenland	Niet voorzien	Geen	Geen	Niet op orde	Uitwisseling van gegevens onvoldoende	Leidt tot rechtsongelijkheid
Vergunning openbaar personenvervoer	Ja	Niet consistent	Beperkt	Niet op orde	Uitwisseling van gegevens onvoldoende	Ontoereikend

Er is nu nauwelijks sprake van een handhavings- en toezichtbeleid. Naar de mening van de Rekenkamer moet de effectiviteit van de handhaving en het toezicht bij de onderzochte stelsels drastisch omhoog.

9. Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen en beelden uit dit onderzoek acht de Rekenkamer het van belang dat op een breed scala van aspecten gerichte en goed gecoördineerde initiatieven worden genomen. Deze zullen kunnen leiden tot versterking van de rechtmatigheid en integriteit bij de verlening alsmede handhaving van en het toezicht op vergunningen en kunnen bijdragen aan een controleerbaar en transparant werkende overheid.

De Rekenkamer doet de volgende aanbevelingen:

Wet- en regelgeving

- De interne consistentie van de wetgeving moet worden vergroot door het opnemen van definities en toetsingskaders voor de beoordeling van aanvragen.
- Overwogen kan worden te streven naar een zekere mate van standaardisering van de behandeltermijnen en van de regels voor rechtsbescherming.
- Het verdient aanbeveling inhoud te geven aan de informatieplicht van de ministers en de informatievoorziening door de betrokken uitvoeringsinstanties.

Interne voorschriften en richtlijnen

- Opstelling van heldere, voor maar één uitleg vatbare uitvoeringsvoorschriften in aanvulling op en consistent met de wet- en regelgeving is met name voor de stelsels 'Medische behandelingen buitenland' en 'Vergunningen openbaar personenvervoer' noodzakelijk. Belangrijke punten van aandacht daarbij zijn de invulling van te accepteren bewijsstukken bij de toetsing van het recht op de toestemming alsmede de interne controle.
- De Rekenkamer beveelt aan om ter bevordering van het integer handelen regelingen te ontwikkelen voor de afhandeling van klachten en van meldingen betreffende (pogingen tot) schending van de integriteit.

Personeel

- Een voortvarende afhandeling en vaststelling van het in ontwikkeling zijnde nieuwe kader voor personeelsbeheer, waaronder wervings- en selectieprocedures, is gewenst. Ter voorkoming van ongelijke hantering van bestaande of nieuwe procedures is een centrale sturing en een duidelijke verdeling van taken tussen de DPO en decentrale instanties van groot belang.
- Strikte naleving van vastgestelde herijkte personeelsprocedures, waaronder werving en selectie alsmede periodieke functioneringsgesprekken en beoordelingen, met eenduidig belegde verantwoordelijkheden en bevoegdheden, is van belang voor een integer ambtenarencorps. De naleving moet worden bewaakt. Verantwoording hierover moet worden afgelegd aan de voor personeelsaangelegenheden verantwoordelijke minister.
- De diensten moeten er op toezien dat bij de aanstelling van nieuw personeel door de nieuwkomer de ambtseed of -belofte wordt afgelegd.
- Ook de ontwikkeling van een gedragscode voor het overheidspersoneel verdient in dat kader aanbeveling. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan regels betreffende de toelaatbaarheid van het

verrichten van nevenwerkzaamheden, de afhandeling van aanvragen betreffende (familie)relaties en dergelijke.

- De mogelijkheid van het instellen van een centrale en onafhankelijke vertrouwensfunctie verdient nadere uitwerking en besluitvorming. In het volgende deelrapport zal de Rekenkamer nader op deze aanbeveling ingaan.

Organisatie en Informatisering

- De spoedige afronding van lopende projecten ter vaststelling van taken en functies verdient daarom aandacht. Het aanbrengen van functiescheidingen en de organisatie van interne controle zijn bijzondere punten van aandacht.
- Overleg tussen organisaties die raakvlakken hebben, moet worden gestimuleerd. Specifieke aandacht verdient daarbij het zo optimaal mogelijk benutten van elkaars gegevensbestanden, overigens binnen daarvoor vast te stellen spelregels.
- Bij de praktische inzet van automatisering ter ondersteuning van uitvoerende processen is het van belang de functiescheidingen daarin te verankeren en de programmatuur (meer dan tot nu toe) te gebruiken voor het uitvoeren van materie-inhoudelijke controles op juistheid, bestaanbaarheid en volledigheid van te verwerken gegevens.
- De inrichting van goed gestructureerd werkoverleg met vastlegging van de gemaakte afspraken en besluiten zou een standaard onderdeel van de organisatie moeten zijn.

Proces

- Het zorg dragen voor een consequente toetsing van de bij de aanvraag ingediende gegevens is een absolute voorwaarde indien deze gegevens het recht op de vergunning bepalen.
- Vastlegging van uitgevoerde handelingen, overwegingen ten grondslag aan beslissingen en beoordeelde bewijsstukken kan worden verbeterd. Daarop moet consequent interne controle worden uitgeoefend.

Product

- De vergunningen (modellen) dienen in overeenstemming te worden gebracht met de vigerende wet- en regelgeving.

Handhaving van en toezicht op vergunningen

- Formuleer een handhavings- en toezichtbeleid waarin de nagestreefde doelstellingen worden geëxpliciteerd. Dit zal na bestuurlijke vaststelling en wettelijke verankering als basis kunnen dienen voor de bepaling van de benodigde handhavings- en toezichtmiddelen. Dit betreft onder andere:
  -- een heldere toedeling van wettelijke handhavingsbevoegdheden;
  -- het formuleren en bekend maken van interne procedures en richtlijnen;
  -- het werven, selecteren en opleiden van voldoende personeel;
  -- het benutten van automatiseringsmiddelen.
- Formuleer sanctiemogelijkheden en draag zorg voor een consequente en controleerbare toepassing ervan.

10 Reactie minister-president en nawoord Rekenkamer

10.1 Reactie van de minister-president

De bevindingen van de Rekenkamer zijn ambtelijk afgestemd met de desbetreffende diensten. Naar aanleiding van een ambtelijk commentaar van de Directie Wetgeving zijn daarna nog enige correcties in het rapport aangebracht.
Bij brief van 24 september 2004 heeft de Rekenkamer het concept-rapport vergunningen, deel I voor commentaar aangeboden aan de minister-president.

Na diverse telefonische rappels en een laatste schriftelijk rappel (van 12 januari 2005) is het commentaar van de minister-president ontvangen op 18 februari 2005. Dat commentaar betrof echter alleen het deel over de 'Vergunningen openbaar personenvervoer'. Met betrekking tot 'Paspoort' zou telefonisch contact worden opgenomen door het hoofd van het BBSB. Daarover en over 'Toestemming medische behandeling buitenland' heeft de Rekenkamer niets meer van het kabinet vernomen.

Het commentaar van de minister van Toerisme en Transport komt er in grote lijnen op neer dat hij de geconstateerde tekortkomingen bij de verlening alsmede de handhaving van en het toezicht op de vergunningen openbaar personenvervoer onderkent. Deze tekortkomingen schrijft de minister toe aan de kinderziekten van de in 1996 ingestelde DOPV. Gebreken in de administratieve organisatie hebben geleid tot malversaties, die uiteindelijk hebben geresulteerd in stafrechtelijke vervolgingen.
Nadien is het verbeteringsproces in gang gezet maar dit heeft nog niet op alle fronten tot aanvaardbare resultaten geleid. De minister geeft aan zich te zullen inspannen om daar waar er verbeteringen en of veranderingen nodig zijn deze te doen doorvoeren.

10.2 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer is verheugd over het feit dat de minister van Toerisme en Transport zich bereid heeft verklaard zich in te zetten om de nodige verbeteringen aan te brengen bij de verlening alsmede de handhaving van en het toezicht op de 'Vergunningen openbaar personenvervoer'.
De Rekenkamer heeft wel een concretisering van de te nemen maatregelen en het daaraan verbonden tijdpad gemist.
De Rekenkamer vindt het teleurstellend dat het kabinet niet op de andere twee vergunningstelsels heeft gereageerd. Zij acht het niet raadzaam langer op een reactie van het kabinet te wachten en baseert zich op de resultaten van het ambtelijk hoor en wederhoor.

Bijlage 1: Gehanteerde begrippen

Algemeen
De Rekenkamer acht het voor het goede begrip van dit rapport van belang de belangrijkste begrippen, zoals zij hierin worden gehanteerd, nader te omschrijven.

Vergunning
In de dagelijkse overheidspraktijk worden in de regelgeving opgenomen begrippen als 'vergunning', 'ontheffing' en 'vrijstelling' veelal aangeduid met de term 'vergunning'. In de bedoelde gevallen hanteert de overheid een beleidsinstrument waarmee zij door het toepassen van toekenningscriteria en het opleggen van voorschriften het maatschappelijk handelen van individuen en instellingen reguleert. Omdat in alle onderzochte gevallen de overheid regulerend optreedt worden in dit rapport de termen 'vergunningsverlening' en 'vergunning' als verzameltermen gehanteerd voor het nemen van regulerende overheidsbeslissingen.

Van een vergunning wordt gesproken indien een bepaalde handeling die bij wet is verboden, in een individueel geval onder voorwaarden is toegestaan. De overheid geeft op basis van specifieke criteria aan wie in welke situatie en onder welke voorwaarden een ontheffing krijgt om af te wijken van de verbodsbepaling. Wanneer een vergunning is verleend kan de overheid in het kader van haar handhavings- c.q. toezichthoudende taak nagaan of de vergunningshouders zich houden aan de voorwaarden.

Ontheffing en vrijstelling
De begrippen 'ontheffing' en 'vrijstelling' vormen qua betekenis het spiegelbeeld van een vergunning. Hiervan wordt gesproken indien individuele gevallen onder voorwaarden ontslagen zijn van de naleving van wettelijke verplichtingen. De overheid bepaalt dan aan de hand van specifieke criteria wie in welke situatie en onder welke voorwaarden een ontheffing of vrijstelling krijgt om af te wijken van de wettelijke verplichting. Ook wanneer een ontheffing of vrijstelling is verleend kan de overheid in het kader van haar toezichthoudende taak nagaan of de houders de voorwaarden naleven.

Toestemming
De overheid kan individuele personen onder bepaalde voorwaarden toestemming geven tot het maken van kosten voor een specifiek omschreven doel die door de overheid kunnen worden voorgefinancierd en later, afhankelijk van bepaalde factoren, geheel of gedeeltelijk moeten worden terugbetaald. De overeenstemming met en naleving van de aangegeven voorwaarden dienen door de overheid te worden gecontroleerd. Een concreet voorbeeld hiervan is de 'Toestemming medische behandeling buitenland'.

Overige aanduidingen voor regulerend overheidshandelen
Wellicht ten overvloede zij vermeld dat in de regelgeving ook andere, hier niet verder uitgewerkte begrippen worden gehanteerd, welke passen binnen de definitie van 'regulerende overheidsbeslissing'. Als voorbeeld kan worden genoemd het begrip 'verlof'.

Rechtmatigheid

De begrippen rechtmatigheid en integriteit houden nauw verband met elkaar. Niet-integer handelen kan leiden tot een onrechtmatige beslissing. Omgekeerd kunnen maatregelen die niet-integer handelen voorkomen ook het rechtmatig handelen bevorderen.

De Rekenkamer verstaat in dit onderzoek onder een rechtmatige overheidsbeslissing een beslissing die voldoet aan alle bij of krachtens (rijks)wet, landsverordening, landsbesluit houdende algemene maatregelen en pseudo-wetgeving gestelde eisen. In de gevallen dat de overheidsbeslissing niet aan deze eisen voldoet is dus sprake van onrechtmatigheid.

Zorgvuldigheid

Naast de eis van rechtmatigheid geldt de eis van zorgvuldigheid. Deze eis speelt met name indien er geen uitgewerkte op (rijks)wetgeving, landsverordeningen, landsbesluiten houdende algemene maatregelen en pseudo-wetgeving gebaseerde aanwijzingen zijn voor de totstandkoming van overheidsbeslissingen. De beoordeling van het totstandkomingstraject van deze beslissingen kan dan niet aan de hand van wettelijke voorschriften worden uitgevoerd. Desalniettemin kan worden onderzocht of de overheidsbeslissing in lijn met de strekking van de (rijks)wet, landsverordening, het landsbesluit houdende algemene maatregelen en pseudo-wetgeving tot stand is gekomen. Is dat niet het geval, dan spreekt de Rekenkamer van een onzorgvuldige beslissing.

Integriteit

De overheid maakt bij vergunningsverlening een afweging tussen het belang van een individu of een rechtspersoon enerzijds en het belang van de maatschappij anderzijds. Deze afweging dient integer te geschieden. Integer handelen betekent onder andere dat gelijke gevallen steeds op gelijke wijze worden behandeld. Niet-integer handelen leidt vaak tot rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid voor betrokken individuen en bedrijven.

Integer handelen houdt in dit verband in dat de personen en organisatie die deel uitmaken van de openbare sector zich houden aan de, aan hun functie en taak verbonden, geschreven en ongeschreven normen en dat zij hun discretionaire bevoegdheden of macht niet oneigenlijk gebruiken. Handelen in strijd met deze normen of het oneigenlijk gebruik van bevoegdheden vormt niet-integer gedrag. Daarbij kunnen worden onderscheiden vormen van niet-integer handelen:

- Handelingen gericht op bevoordeling zoals corruptie, fraude, het aannemen van geschenken en verlenen van voorkeursbehandeling;
- Handelingen die het aanzien of de beeldvorming van de overheid schaden, zoals schending van ambtsgeheim en briefgeheim of het doen van schadelijke mededelingen.

Bijlage 2: Karakteristieken onderzochte vergunningstelsels

Paspoort

Omvang vergunningstelsel:
Aantal uitgegeven paspoorten in 2003: 11.500

Wettelijke basis:
- o Paspoortwet, zoals gewijzigd;
- o Paspoortuitvoeringsregeling Nederlandse Antillen en Aruba 1995, zoals gewijzigd.

Betrokken diensten bij:
- o Verlening:
  - Bureau Burgerlijke Stand en Bevolkingsregister: belast met de verstrekking van de nationale en zakenpaspoorten aan inwoners van Aruba met de Nederlandse nationaliteit en met de inning van leges daarvoor;
  - Kabinet van de Gouverneur van Aruba.

- o Handhaving en toezicht:
  - Korps Politie Aruba (Immigratiedienst);
  - Kustwacht Nederlandse Antillen & Aruba.

Verantwoordelijke minister
Tot april 2001 : minister van Algemene Zaken
Met ingang van april 2001 : minister van Onderwijs en Administratieve Zaken

Toestemming medische behandelingen buitenland

Omvang vergunningstelsel:

Aantal verstrekte toestemmingen in 2000: 800

Wettelijke basis:

- Landsverordening inzake de dienst der gouvernementsdeskundigen;
- Landsverordening vakantie en vrijstelling van dienst voor ambtenaren;
- Landsbesluit van 9 september 1986 no. 7 inzake de instelling van de 'Geneeskundige Commissie'.

Betrokken diensten bij:

- Verlening:
  - Geneeskundige Commissie;
  - Secretariaat van de Geneeskundige Commissie.

- Toezicht:
  - Directie Volksgezondheid;
  - Directie Financiën (Projectgroep Medische Behandelingen Buitenland).

Verantwoordelijke minister

Tot april 2001	: minister van Volksgezondheid Sport en Cultuur
Met ingang van april 2001	: minister van Volksgezondheid en Milieu

Vergunning openbaar personenvervoer

Omvang vergunningstelsel:

Aantal afgegeven vergunningen ultimo 2003:

Verhuurauto's	:	3300
Toerbussen	:	128
Ongeregeld vervoer	:	123

Wettelijke basis:

- o Landsbesluit commissie personenvervoer;
- o Landsverordening personenvervoer, zoals gewijzigd;
- o Landsbesluit personenvervoer, zoals gewijzigd.

Betrokken dienst bij:

- o Verlening:
  - Dienst Openbaar Personenvervoer (Afdeling Vergunning).

- o Toezicht:

  Directie Openbaar Personenvervoer (Afdeling Inspectie).

Verantwoordelijke minister

Tot april 2001	: minister van Vervoer en Communicatie
Met ingang van april 2001	: minister van Toerisme en Transport

Bijlage 3: Aspecten en normen

Algemeen

De Rekenkamer is zich ervan bewust dat een onderzoek bij de geselecteerde vergunningstelsels niet noodzakelijk een representatief beeld geeft van het rechtmatig en integer handelen door de overheid bij vergunningsverlening in het algemeen. Om daar toch een globaal beeld over te verkrijgen heeft zij voor een aantal aspecten onderzocht welke activiteiten de afgelopen jaren overheidsbreed zijn ondernomen om tot een verbetering van het bestuur te komen. Hierbij valt in het bijzonder te denken aan activiteiten op het gebied van:

- wet- en regelgeving door de Directie Wetgeving, ressorterende onder het ministerie van Justitie en Publieke Werken;
- personeelsbeleid, organisatie door de Directie Personeel en Organisatie (DPO) en het Projectbureau Reorganisatie (PBR)[3], vallende onder het ministerie van Algemene Zaken;
- informatisering door de Directie Informatievoorziening en Automatisering (DIA)[4], indertijd eveneens ressorterende onder het ministerie van Algemene Zaken.

De wetgeving alsmede de interne voorschriften en richtlijnen waarmee de functionarissen hun taken moeten uitvoeren dienen zodanig te zijn dat zij een rechtmatig functioneren mogelijk maken en geen ruimte bieden voor niet-integer handelen, althans de mogelijkheden daarvan zoveel mogelijk beperken. Datzelfde geldt voor de inrichting van de organisatie en de automatisering.

Onderzochte aspecten

De keuze van de onderzochte aspecten is geschied met inachtneming van de aanbevelingen in het rapport 'Calidad'. Daarin wordt aanbevolen een samenhangend stelsel van maatregelen vast te stellen en tot uitvoering te brengen, ter verbetering en handhaving van de kwaliteit en de integriteit van de overheid. Een groot deel van de aanbevelingen heeft betrekking op het administratief apparaat, op de relatie tussen burger en overheid en op de politieke en bestuurlijke ambtsvervulling.

De onderzochte aspecten in het kader van de geselecteerde vergunningstelsels zijn:

1. Wet- en regelgeving;
2. Interne voorschriften en richtlijnen;
3. Personeel;
4. Organisatie en informatisering;
5. Proces;
6. Product.

---

3 Het Projectbureau Reorganisatie is sedert 2002 opgeheven.

4 Sinds de inwerkingtreding van de Landsverordening instelling ministeries 2001 ressorteert de DIA onder het ministerie van Onderwijs en Administratieve Zaken.

Deze aspecten scheppen voor de overheid de voorwaarden waarmee een rechtmatige en integere besluitvorming kan worden bevorderd. Daarom is eerst nagegaan of er met betrekking tot deze aspecten voortgang is gemaakt sinds het verschijnen van voorgenoemd rapport. Daarna worden deze aspecten evenals de totstandkomingsprocessen van de regulerende overheidsbeslissingen en de beslissingen zelf (de producten) aan de hand van een aantal indicatoren nader onderzocht.

Gehanteerde indicatoren bij onderzochte aspecten bij verlening alsmede handhaving van en toezicht op van vergunningen

A. Verlening van vergunningen

1. Wet- en regelgeving

Bij het onderzoek naar de wet- en regelgeving betreffende de onderzochte vergunningstelsels heeft de Rekenkamer de navolgende indicatoren gehanteerd:

Sluitendheid en consistentie van wet- en regelgeving

Voor de sluitendheid en consistentie van wet- en regelgeving is aandacht besteed aan:

- de mate waarin de wet- en regelgeving de afhandeling van voorkomende aanvragen dekt. Voor uitvoerenden, belast met de afhandeling van en beslissing op aanvragen voor vergunning, biedt sluitende en consistente wet- en regelgeving steun bij het rechtmatig en integer afhandelen van die aanvragen en de verstrekking van vergunningen;
- de geldigheid van wet- en regelgeving alsmede de transparantie bij toedeling van bevoegdheden;
- mogelijk strijdige bepalingen in rijkswetten, landsverordeningen, landsbesluiten houdende algemene maatregelen en pseudo-wetgeving;
- de mogelijkheid tot intrekking van een verleende vergunning.

Beperking geldigheidsduur vergunningen

Beperking van de geldigheidsduur bevordert in voorkomende gevallen een periodieke herbeoordeling van het recht van de vergunningshouder / -aanvrager. Daarmee biedt de regelgeving ondersteuning aan een blijvend rechtmatig houderschap en gebruik van vergunningen. Deze periodieke herbeoordeling is met name van belang indien de criteria op basis waarvan de vergunning is verleend kunnen wijzigen.
Aan de beperking van de geldigheidsduur van vergunningen ligt ook een grens; in bepaalde gevallen moet de vergunningshouder de zekerheid kunnen krijgen dat hij het vergunningsrecht gedurende een voldoende lange periode kan uitoefenen bijvoorbeeld in gevallen dat het gebruik van het vergunningsrecht een belangrijke investering vergt.

Beperking behandeltermijn aanvragen

Duidelijkheid omtrent de maximale behandeltermijn van aanvragen voor een vergunning is van belang voor de rechtszekerheid van de aanvrager. Sinds eind 1997 biedt de Landsverordening Administratieve Rechtspraak (LAR) op dit punt een vangnet in gevallen dat de voor een vergunning specifieke wet- en re-

gelgeving geen bepalingen hieromtrent bevat. Beperking van de behandeltermijnen biedt ook steun aan het voorkomen van willekeur en daarmee aan de integriteit van het overheidshandelen.

Hardheidsclausules en voorwaardelijke vergunningen

Het hanteren van hardheidsclausules en voorwaarden bij de toekenning van vergunningen dient te zijn omgeven met de nodige zorgvuldigheid. Soortgelijke gevallen dienen gelijk te worden behandeld. De uitvoerbaarheid en controleerbaarheid, en uiteraard de feitelijke toepassing, zijn van grote invloed op (het gevoel van) een integere behandeling. De Rekenkamer benadrukt hierbij dat het niet alleen gaat om de feiten, maar ook om het voorkomen van de schijn van niet-integer handelen.

Rechtsbescherming, bezwaar en beroep

Het garanderen van de bescherming van natuurlijke of rechtspersonen tegen nadelig handelen, in strijd met de wet- en regelgeving of algemene beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, draagt direct bij aan de rechtmatigheid en integriteit van het overheidshandelen.

Beschikbaarheid en toegankelijkheid voor uitvoerende en belanghebbenden

Informatie omtrent het bestaan en de voordelen verbonden aan het houderschap voor de verschillende soorten vergunningen is van essentieel belang voor de (potentiële) aanvragers. Dit geldt evenzeer voor de te volgen procedures en gestelde voorwaarden voor het in behandeling kunnen nemen van en beslissen over aanvragen voor vergunningen. Op basis van deze informatie immers wordt de afweging omtrent het al dan niet indienen van een aanvraag gemaakt.

2. Interne voorschriften en richtlijnen

Bij het onderzoek naar de interne voorschriften en richtlijnen heeft de Rekenkamer de volgende indicatoren gehanteerd.

Heldere, actuele en schriftelijke vastgelegde uitvoeringsregels

De Rekenkamer heeft met name aandacht besteed aan de nadere uitwerking van de te volgen werkwijzen, voortvloeiend uit voorschriften in wet- en regelgeving, richtlijnen en werkinstructies. Daarbij valt te denken aan de wijze van toetsing van toekenningscriteria en te accepteren bewijsstukken daarvoor, maar ook aan onder andere voorschriften betreffende vastleggingen, dossiervorming, uitgevoerde werkzaamheden. Ook de standaardisering van werkwijzen valt hieronder.

Ordelijkheid en controleerbaarheid kas- en voorraadbeheer

Kasbeheer dat voldoet aan de eisen van ordelijkheid en controleerbaarheid biedt steun aan het tegengaan van onrechtmatigheden in de aanvraagafhandeling. Duidelijkheid omtrent de vergunningstarieven, kosten verbonden aan aanvraagbehandeling, werkwijzen bij betaling, verantwoording en toezicht bevordert transparantie binnen en (deels) buiten de overheid. Bij voorraadbeheer kan worden gedacht aan het beheer van waardepapier (zegels), maar ook aan vergunningsdocumenten. Dit laatste speelt vooral als de documenten zelf van belang zijn om het vergunningsrecht aan te tonen, zoals bij paspoorten.

Beschikbaarheid en bekendheid van regels voor personeel

Van belang voor het naleven van regels en instructies is uiteraard dat deze bekend zijn. Naast bekendmaking op zich, is ook van belang dat regels en voorschriften toegankelijk en inzichtelijk zijn. Dit is mogelijk door bijvoorbeeld opname in op onderwerp toegankelijke handboeken en door hieraan aandacht te besteden in periodieke voorlichting of opleiding. Zonder ontsluiting op onderwerp kunnen instructies en regels ontoegankelijk worden en eerder in onbruik geraken.

Voorschriften voor interne controle

Indien een bepaalde wijze van uitvoering wordt voorgeschreven is het uiteraard van belang dat de naleving daarvan wordt gecontroleerd. Door middel van interne controle wordt (bij)sturing mogelijk gemaakt en kan de zekerheid worden verhoogd omtrent het handelen conform voorschriften en richtlijnen. Dit grijpt niet alleen in op rechtmatigheid, maar ook integriteit. Van belang is ook dat de werkwijze voor uitvoering van interne controle zelf in voorschriften is vastgelegd.

Regelingen afhandeling van (poging) tot schendingen van integriteit alsmede klachten

Ten aanzien van (pogingen tot) schending van integriteit bestaan voorschriften in de Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht (LMA), inhoudende een verplichte melding daarvan aan de betrokken minister. Hierbij moet niet alleen worden gedacht aan ongewenste handelingen van ambtenaren, maar ook aan (pogingen tot) beïnvloeding door bijvoorbeeld vergunningsaanvragers. Een registratie van dergelijke meldingen creëert inzicht en de mogelijkheid om maatregelen te nemen ter bescherming van de ambtenaar en / of het integer functioneren van de ambtelijke organisatie.

Ten aanzien van klachten geldt een vergelijkbare regeling. Het bevoegd gezag oftewel de dienstleiding is belast met de afhandeling van klachten betreffende de taakuitvoering door of houding van ambtenaren. Hieronder is begrepen de zorg dat de ambtenaar de stukken betreffende de klacht inziet en tekent voor gezien alsmede in de gelegenheid wordt gesteld zijn oordeel daaromtrent te geven.

Beschikbaarheid interne regeling voor sancties in aanvulling op LMA

De LMA geeft de basisregels voor de rechtsverhouding tussen overheid en ambtenaren. Hieronder vallen onder andere de algemene verplichtingen van de ambtenaar en de sancties bij het niet nakomen van die verplichtingen. Per overheidsinstantie kan het van belang zijn de algemene verplichtingen nader in of aan te vullen. Gedacht kan worden aan nevenwerkzaamheden of -betrekkingen die in specifieke situaties of bij specifieke functies niet gewenst zijn omdat zij de integriteit van het handelen als ambtenaar in gevaar zouden kunnen brengen.

3. Personeel

Bij het onderzoek naar het personeelsbeleid en de -zorg heeft de Rekenkamer de volgende indicatoren gehanteerd.

Werving en selectie

De gemeenschap is erbij gebaat dat bij aanstelling van personeel in overheidsdienst rekening wordt gehouden met een aantal basisprincipes, gericht op de zorg voor het benoemen van gekwalificeerd personeel op vacatures die behoren tot de vastgestelde formatie. Dit geldt niet alleen voor de instroom van personeel via benoeming maar het betreft ook de interne doorstroming naar andere functies.

Procedures voor de werving en selectie vormen een schakel in de zorg voor personeel dat voldoet aan deskundigheids- en integriteitseisen. Deskundigheid op het betreffende vakgebied, waardoor de van toepassing zijnde wet- en regelgeving vaktechnisch moeten kunnen worden beheerst. Integriteit omdat juist bij vergunningsverlening een correcte mentale houding (conformering aan de wet en dienstbaarheid aan het algemeen belang) vereist is. Gekwalificeerd personeel dient te voldoen aan de gestelde eisen ten aanzien van zowel de deskundigheid als integriteit. Om die reden is door de Rekenkamer nagegaan of *integriteit, al dan niet als standaard, een onderwerp* vormt *bij sollicitatiegesprekken*. Het selecteren op een gewenste mentale houding wordt daarnaast deels reeds ondersteund in de LMA, waarin (artikel 6, lid 1, letter a) een *verklaring omtrent het gedrag* als aanstellingseis is opgenomen. Naast deze in de wetgeving vastgelegde eis, is het van belang ook verdergaande informatie omtrent de kandidaat voor een vacature te vergaren. Immers, niet alle benodigde informatie zal uit de aangegeven verklaring behoeven te blijken: waar feiten betreffende ongewenst gedrag bijvoorbeeld niet leiden tot aangifte, tot veroordeling en tot een straf van "voldoende gewicht" zullen zij ook niet leiden tot een strafblad.
De Rekenkamer heeft vanuit deze overwegingen in het onderzoek ook aandacht besteed aan de gehanteerde wervings- en selectieprocedures waarbij als onderzoekscriteria zijn gehanteerd het in deze procedures verifiëren van opgegeven gegevens uit curricula vitae, originele getuigschriften en diploma's en het natrekken van referenties.

Ambtseed of -belofte

Het belang van het afleggen van de ambtseed of -belofte is dat de betrokken ambtenaar hierbij expliciet wordt geconfronteerd met de eisen die voortvloeien uit zijn aanstelling in openbare dienst. Het gaat daarbij om elementaire beginselen van rechtmatigheid en integriteit, zoals het naleven van wetten en het uitoefenen van een opgedragen taak zonder daarvoor direct of indirect beloften of geschenken te aanvaarden. De verplichting tot het afleggen van ambtseed of -belofte is ook vastgelegd in de LMA.

Gedragscode

Het in algemene regels vastleggen van geboden en verboden, middels een ambtseed behoeft in specifieke situaties nog niet te leiden tot volkomen duidelijkheid omtrent gewenst of ongewenst gedrag. Van situatie tot situatie kunnen verschillende eisen hieromtrent worden geformuleerd die voortvloeien uit de specifieke taken van overheidsinstanties, waaronder de verlening van vergunningen. Het vastleggen van die eisen kan plaatsvinden in verschillende vormen, hier samengevat in de term gedragscode. Het vastleggen en hanteren van een gedragscode draagt bij aan (het beeld van) integer handelen door de overheid. Daarom is door de Rekenkamer nagegaan of de bij het onderzoek betrokken instanties beschikken over een gedragscode.

Bewustwordingsproces integriteit

Het vergroten en waarborgen van de ambtelijke integriteit is een proces van bewustwording en bewust houden. Het enkel stellen van regels en hanteren van procedures bij werving en selectie garanderen geen integer gedrag. Van belang is ook een voortdurende aandacht voor integriteit.
In beoordelingsgesprekken kan naast de standaard onderwerpen zoals productiviteit, werkkwaliteit, opleiding en dergelijke ook aandacht worden besteed aan zaken als mentaliteit, werkhouding en contact met vergunningsaanvragers of -houders.

Binnen de ambtelijke organisatie kan op verschillende manieren en momenten bewust aandacht aan integriteit worden besteed. Waar het gaat om mentaliteit - dus een werkhouding, weerspiegeld in de wijze van werken - ligt het ten minste voor de hand daar in *werkoverleg en beoordelingsgesprekken* expliciet aandacht aan te geven.

Het stellen van regels, voeren van werkoverleg en houden van beoordelingsgesprekken heeft vooral een interne werking. Omdat met name bij vergunningsverlening contact met belanghebbenden buiten de overheid ontstaat is het relevant ook daar helderheid te scheppen. Zo kan bekendheid naar buiten de overheid omtrent het handelen in geval van (pogingen tot) beïnvloeding preventief werken. Voorlichting naar vergunningsaanvragers is om die reden ook in het onderzoek betrokken.

Beheersing werkdruk

Het op een verantwoorde wijze uitvoeren van opgedragen werkzaamheden volgens de regelgeving en interne voorschriften verlangt niet alleen kwalitatief geëquipeerd en integer personeel, maar ook voldoende personeel. Een te hoge werkdruk betekent dat, waar het gaat om bijvoorbeeld vergunningsaanvragen, procedures te lang kunnen duren met alle risico's van dien op LAR-zaken wegens fictieve weigering of minder zorgvuldige behandeling van de aanvraag.

De Rekenkamer heeft geen onderzoek gedaan naar de noodzakelijke personeelssterkte van de betrokken vergunningverlenende instanties, maar wel gelet op het bestaan van omvangrijke werkvoorraden of achterstanden en de wijze waarop daarmee wordt omgegaan. Dergelijke voorraden en achterstanden zijn risicoverhogende factoren en vragen om die reden om actie.

4. Organisatie en informatisering

Bij het onderzoek naar de organisatie en informatisering heeft de Rekenkamer de volgende indicatoren gehanteerd.

Taak- en functiebeschrijvingen

Taak- en functiebeschrijvingen geven onder andere aan welke taken, werkzaamheden, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn ondergebracht in de onderkende functies binnen een bepaalde overheidsinstantie. Deze zijn van essentieel belang voor de werving en selectie van personeel en voor de sturing en beheersing van de uit te voeren werkzaamheden.

Duidelijke en actuele taak- en functiebeschrijvingen vormen bouwstenen voor een op haar taak berekende organisatie en dragen daarmee bij aan het voorkomen van ongewenst gedrag.

Functiescheiding

Scheiding van functies en daarmee van bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen een organisatie, is een middel om ongewenst gedrag te voorkomen en gewenst gedrag te bevorderen. Ambtenaren kunnen enerzijds in een positie komen te verkeren dat hun kennis en bevoegdheden doorslaggevend zijn voor het belang van individuele burgers of rechtssubjecten, zoals bij de uitgifte van vergunningen. In dergelijke situaties is het relevant zoveel mogelijk gebruik te maken van de mogelijkheden om functies te scheiden, waardoor onrechtmatig of oninteger handelen wordt tegengegaan. Anderzijds is het ook een verantwoordelijkheid van de overheid als werkgever om haar werknemers te beschermen tegen mogelijke ongewenste beïnvloeding en te behoeden voor mogelijke belangenconflicten.

Inrichting interne controle

Handelen conform vastgelegde taak- en functiebeschrijvingen, wettelijke voorschriften, richtlijnen en instructies mag dan de norm zijn voor elke individuele ambtenaar, het blijft mensenwerk. Waar mensen werken kunnen, bedoeld of onbedoeld, fouten worden gemaakt.

Interne controle is een middel voor de leiding in (ambtelijke) organisaties om zicht te krijgen op het handelen conform de aangegeven normen. Daarnaast kan het bestaan van interne controle een preventief effect sorteren in die zin dat het bijdraagt aan het voorkomen van handelen in strijd met de geldende normen. Op deze wijze ingezet draagt het totaal van taak- en functiebeschrijvingen, functiescheidingen en interne controle bij aan het rechtmatig en integer handelen.

Informatisering

De wijze waarop, al dan niet geautomatiseerd, gegevens worden verwerkt kan steun bieden aan de rechtmatige en integere verstrekking van vergunningen. Gedacht kan worden aan het inbouwen van geprogrammeerde controles in geautomatiseerde systemen, gericht op de vaststelling van het voldoen aan wettelijke vereisten.

Ook valt te denken aan de toegangsbeveiliging en verankering van maatregelen van functiescheiding en interne controle binnen het geautomatiseerde systeem, waardoor meerdere functionarissen nodig zijn om gegevens te verwerken tot, al dan niet geautomatiseerd, genomen beslissingen.

Communicatie

Ten aanzien van communicatie heeft de Rekenkamer aandacht besteed aan de interne en externe communicatie binnen de ambtelijke organisatie als geheel.

De interne communicatie - waaronder ook het werkoverleg wordt begrepen - is een middel om binnen een overheidsinstantie informatie over te dragen zoals bij het verstrekken van opdrachten, de afstemming over de uitvoering en het afleggen van verantwoording daarover. Met de externe communicatie wordt bedoeld de communicatie tussen de verschillende overheidsinstanties. Hierbij kan worden gedacht aan overleg tussen diensten in verband met taken op een bepaald terrein zoals vergunningsverlening en advies of handhaving.

5. Proces

Bij het onderzoek naar het proces van vergunningsverlening heeft de Rekenkamer de volgende indicatoren gehanteerd.

Standaard aanvraagformulieren

Het gebruik van standaard aanvraagformulieren bevordert enerzijds een gelijke wijze van werken en anderzijds de verkrijging van alle noodzakelijke gegevens voor de afhandeling van ingediende aanvragen. Van belang daarbij is uiteraard dat alle voor de toekenning relevante wettelijke eisen worden vertaald in vragen op het aanvraagformulier. Het gebruik van standaard aanvraagformulieren kan in wet- en regelgeving zijn voorgeschreven.

Vastlegging van uitgevoerde handelingen

Het vastleggen van uitgevoerde handelingen, zoals beoordeling van ingeleverde bewijsstukken, maakt de aanvraagbehandeling reconstrueerbaar en controleerbaar. Vastlegging van uitgevoerde handelingen is

voorts van belang voor de transparantie van het handelen van de overheid. Juist de transparantie van de bestuurlijke en ambtelijke besluitvormingsprocessen van de overheid bevordert het goed functioneren van het openbaar bestuur en daarmee (het gevoel van) integriteit.

Controle van basisgegevens

Bij het afhandelen van aanvragen voor vergunningen is niet alleen relevant dat noodzakelijke gegevens door de aanvragers worden opgegeven. Om een daadwerkelijk gelijke behandeling van aanvragers te kunnen garanderen, zullen deze gegevens ook op juistheid moeten worden gecontroleerd. De inrichting van het proces van aanvraagbehandeling zal daarom moeten aangeven op welke wijze en aan de hand van welke bewijsstukken de opgegeven gegevens worden geverifieerd.

Uniforme uitvoering van voorschriften

Uniforme uitvoering van voorschriften is een belangrijke waarborg voor de rechtsgelijkheid van aanvragers. In dit verband is vooral het standaardiseren van het behandelingsproces op zich van belang. Bij mogelijk ongelijke behandeling kan worden gedacht aan afwijkende stappen in het besluitvormingsproces, besluiten genomen door anderen dan daartoe regulier bevoegde functionarissen of afwijkingen in volgorde en doorlooptijd van behandeling.

Een specifiek onderdeel van de behandeling van aanvragen is het adviestraject. Bij het behandelen van aanvragen voor vergunning is een zorgvuldige afweging van belangen relevant. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om belangen van bestaande vergunninghouders tegenover nieuwe toetreders (vervoervergunningen), om het voorkomen van de verstoring van concurrentieverhoudingen (belastingfaciliteiten), of om de bescherming van maatschappelijke belangen zoals evenwicht op de arbeidsmarkt (vergunning voor verblijf en werk). Waar in dergelijke gevallen om redenen van onpartijdigheid of deskundigheid is gekozen voor de inrichting van een adviestraject, is het uit het oogpunt van integriteit en rechtmatigheid van belang dat het adviestraject in alle voorkomende gevallen op een zorgvuldige wijze wordt doorlopen. Afwijkingen hiervan in individuele gevallen wekken ten minste de schijn van niet-integere besluitvorming, zeker als zij ongemotiveerd zijn of de motivering voor derdebelanghebbenden niet toegankelijk is.

Onrechtmatigheid treedt op waar wordt afgeweken van dwingende voorschriften in (pseudo)-wet- en regelgeving.

6. Product

Bij het onderzoek van de tot stand gekomen producten (vergunningen, toekenningen van faciliteiten, paspoorten en toestemmingen) heeft de Rekenkamer de volgende indicatoren gehanteerd.

Kwaliteitseisen vergunningsdocumenten

Onder bepaalde omstandigheden is het document, oftewel het bewijsstuk van de vergunning, van zelfstandig belang. Dit kan het geval zijn omdat het document zelf in het maatschappelijk verkeer als bewijsstuk wordt gebruikt (verblijfsvergunning, vergunning openbaar personenvervoer, (landsbesluit houdende aanwijzing van een bedrijf voor belastingfaciliteit), paspoort en garantieverklaring bij medische behandeling buitenland), of (mede) de reikwijdte van de verkregen voorrechten aangeeft.

In dergelijke gevallen is het van belang dat het gebruikte document helderheid schept over de aard en omvang van de voorrechten en niet eenvoudig falsificeerbaar is. De Rekenkamer heeft in dit verband nagegaan welke eisen in wet- en regelgeving of interne voorschriften zijn gesteld aan het document. Uitzondering in dit verband is het paspoort: omdat het hier gaat om een document dat op koninkrijksniveau wordt geproduceerd heeft de Algemene Rekenkamer van Aruba daarnaar geen onderzoek uitgevoerd.

Afgifte conform wet- en regelgeving

Het afgegeven document dient uiteraard in overeenstemming met de regelgeving tot stand te zijn gekomen. Daarnaast dient het document te voldoen aan de modeleisen zoals vermeld in de regelgeving.

Intrekkingen

Veelal is de instantie belast met afgifte van vergunningen, ook de instantie belast met intrekking daarvan. Bij haar onderzoek heeft de Rekenkamer nagegaan of intrekking van vergunningen voor kwam en in welke mate. Van belang hierbij is dat de regelgeving in bepaalde gevallen de intrekking van vergunningen mogelijk maakt dan wel voorschrijft.

B. Handhaving van en toezicht op vergunningen

Bij het onderzoek naar de handhaving en het toezicht heeft de Rekenkamer dezelfde aspecten beoordeeld als bij de vergunningsverlening. Deze betreffen:

- Wet- en regelgeving;
- Interne voorschriften en richtlijnen;
- Personeel;
- Organisatie en informatisering.

Daarnaast zijn ook bij de handhaving en het toezicht de processen en producten onderzocht. Dit onderzoek is voor wat betreft het handhavings- en toezichtproces beperkt gebleven tot een beoordeling van de handhavings- en toezichtplanning, de afstemming met andere handhavings- en toezichthoudende instanties, de beheersing en verantwoording. Bij product heeft de Rekenkamer zich een beeld gevormd van de productiecijfers.

Bijlage 4: Relevante wet- en regelgeving

Afkondigingsblad	Omschrijving
AB 1991 no. 121	Rijkswet van 26 september 1991, houdende het stellen van regelen betreffende de verstrekking van reisdocumenten (Paspoortwet)
AB 1992 no. 25	Besluit paspoortgelden
AB 1992 no. 26	Koninklijk besluit van 8 november 1991, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Paspoortwet
AB 1993 no. 45	Landsverordening administratieve rechtspraak
AB 1993 no. 75	Aanpassing rijkswetten Algemene bestuursrecht
AB 1993 no. 76	Aanpassing rijkswetten Algemene bestuursrecht
AB 1994 no. 60	Koninklijk besluit van 3 augustus 1994, houdende wijziging van het Besluit paspoortgelden
AB 1994 no. 61	Paspoortuitvoeringsregeling Nederlandse Antillen en Aruba 1995
AB 1994 no. 62	Koninklijk Besluit van 22 september 1994, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de bepaling van de Rijkswet tot wijziging van de Paspoortwet in verband met de invoering van de Europese identiteitskaart als reisdocument van Nederland en als nationale identiteitskaart, in verband met de inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens
AB 1995 no GT 14	Landsverordening inzake de dienst der gouvernementsdeskundigen
AB 1995 no. GT 23	Landsverordening personenvervoer
AB 1997 no. 62	Koninklijk Besluit van 5 september 1997, houdende wijziging van het Besluit paspoortgelden
AB 1998 no. 14	Koninklijk Besluit tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van het Besluit Naturalisatiegelden 1997
AB 1998 no GT 22	Landsverordening vakantie en vrijstelling van dienst ambtenaren
AB 2001 no. 26	Regeling van de Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid van 6 september 1999 tot wijziging van de tarieven in het Besluit Paspoortgelden voor hert kalenderjaar 2000 in de Nederlandse Antillen en Aruba
AB 2001 no. 55	Regeling van de Minister van Grote Steden- en Integratiebeleid van 19 december 2000 tot wijziging van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 1995
AB 2001 no. 61	Regeling van de Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid van 13 september 2000 tot wijziging van de tarieven in het Besluit Paspoortgelden voor het kalenderjaar 2001 in de Nederlandse Antillen en Aruba
AB 2001 no. 62	Rijkswet van 21 december 2000 tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap met betrekking tot de verkrijging, de verlening en het verlies van het Nederlanderschap
AB 2001 no. 68	Koninklijk Besluit van 21 december 2000 tot uitvoering van artikel VII van de Rijkswet van 21 december 2000, houdende wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap met betrekking tot de verkrijging , de verlening en het verlies van het Nederlanderschap
AB 2001 no. 92	Rijkswet van 8 maart 2001 tot wijziging van de Paspoortwet, onder andere in verband met het daarin opnemen van enige bepalingen ter voorkoming van misbruik van reisdocumenten
AB 2001 no. 93	Koninklijk Besluit van 19 maart 2001, houdende uitvoering van artikel V van de Rijkswet van 8 maart 2001, tot wijziging van de Paspoortwet, onder andere in verband met het daarin opnemen van enige bepalingen ter voorkoming van misbruik van reisdocumenten
AB 2001 no. 94	Koninklijk Besluit van 19 maart 2001, houdende wijziging van het Besluit paspoortgelden (verlaging tarieven reisdocumenten)
AB 2001 no. 95	Regeling van de Minister van Grote Steden- en Integratiebeleid van 26 maart 2001 houdende wijziging van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 1995

Afkondigingsblad	Omschrijving
AB 2001 no. 102	Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, van 28 juni 2001 tot wijziging van het Retributie- en legesbesluit Bureau Burgerlijke Stand en Bevolkingsregister (AB 1987 no. 57) (verlaging leges nationale paspoorten)
AB 2001 no. 123	Paspoortuitvoeringsregeling Nederlandse Antillen en Aruba 2001
AB 2001 no. 127	Koninklijk besluit van 13 september 2001, houdende uitvoering van artikel V van de Rijkswet van 8 maart 2001, tot wijziging van de Paspoortwet, onder andere in verband met het daarin opnemen van enige bepalingen ter voorkoming van misbruik van reisdocumenten
AB 2001 no. 128	Invoering nieuwe generatie reisdocumenten
AB 2002 no. 13	Koninklijk besluit van 22 november 2001, houdende uitvoering van artikel V van de Rijkswet van 8 maart 2001, tot wijziging van de Paspoortwet, onder andere in verband met het daarin opnemen van enige bepalingen ter voorkoming van misbruik van reisdocumenten
AB 2002 no. 15	Koninklijk Besluit van 29 november 2001 tot wijziging van het Besluit naturalisatiegelden 1997
AB 2002 no. 56	Koninklijk Besluit van 15 april 2002 tot wijziging van het Besluit naturalisatiegelden 1997
AB 2002 no. 74	Koninklijk Besluit van 15 april 2002 tot uitvoering van de artikelen 21 en 23 van de Rijkswet op het Nederlanderschap
AB 2002 no. 76	Rijkswet van 18 april 2002 tot aanpassing van enige onderdelen van de Rijkswet op het Nederlanderschap en van de Rijkswet van 21 december 2000 tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap met betrekking tot de verkrijging, de verlening en het verlies van het Nederlanderschap
AB 2002 no. 78	Koninklijk Besluit van 17 juni 2002 tot uitvoering van artikelen 13 van de Rijkswet op het Nederlanderschap, zoals gewijzigd bij Rijkswet van 21 december 2000
AB 2002 no. 112	Koninklijk Besluit van 15 april 2002, houdende regels ter uitvoering van artikel 8, eerste lid, aanhef en onder d, van de Rijkswet op het Nederlanderschap (Besluit naturalisatietoets)
AB 2003 no. 25	Koninklijk Besluit van 27 februari 2003, ter bekendmaking van de Rijkswet op het Nederlanderschap
AB 2003 no. 32	Landsverordening van 19 mei 2003 houdende wijziging van de Landsverordening administratieve rechtspraak (invoering hoger beroep)
AB 2003 no. 39	Koninklijk Besluit van 3 april 2003 tot wijziging van het Besluit optie- en naturalisatiegelden 2002
AB 2003 no. 50	Landsverordening van 19 juni 2003 tot wijziging van de Landsverordening personenvervoer

Bijlage 5: Gebruikte afkortingen

BBSB	Bureau Burgerlijke Stand en Bevolkingsregister
DIA	Directie Informatievoorziening en Automatisering
DPO	Directie Personeel en Organisatie
DOPV	Directie Openbaar Personen Vervoer
LAR	Landverordening Administratieve Rechtspraak
LMA	Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht
MBB	(Projectgroep) Medische Behandelingen Buitenland
PBR	Projectbureau Reorganisatie
PIVA	Persoonsinformatie Voorziening Nederlandse Antillen en Aruba
RAAS	Reisdocumenten Aanvraag en Archief Station
Rekenkamer	Algemene Rekenkamer Aruba